

Ján Buček
Zuzana Borárosová
Andrej Sopkuliak



MIESTNE FINANCIE *a* MIESTNY EKONOMICKÝ ROZVOJ

Ján Buček
Zuzana Borárosová
Andrej Sopkuliak

MIESTNE FINANCIE *a* MIESTNY EKONOMICKÝ ROZVOJ

Ge  grafika

2010
Bratislava

© doc. RNDr. Ján Buček, CSc., Mgr. Zuzana Borárosová, Mgr. Andrej Sopkuliak, 2010

Za odbornú a jazykovú stránku tejto publikácie zodpovedajú autori.

ISBN 978-80-89317-12-7

Obsah

Predslov	7
Zoznam tabuliek a obrázkov	9
1. MIESTNE FINANCIIE	11
<i>Ján Buček</i>	
1.1. Úvod do problematiky miestnych financií	11
1.2. Základy teórie miestnych financií	13
1.2.1. Teória fiškálneho federalizmu	13
1.2.2. Základné teoretické východiská a priestorové súvislosti v miestnych financiách	16
1.3. Miestne financie a rozpočet	20
1.4. Príjmy miestnej samosprávy	22
1.4.1. Daňové príjmy	22
1.4.2. Poplatky a ostatné príjmy	23
1.4.3. Dotácie	24
1.4.4. Výnosy z podnikania a ostatné príjmy	25
1.4.5. Návratné zdroje	28
1.5. Výdavky miestnej samosprávy	29
1.6. Majetok miestnej samosprávy	31
2. MIESTNE FINANCIIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE PO ROKU 1989	32
<i>Ján Buček</i>	
2.1. Základný rámec pôsobenia samospráv	32
2.2. Rozpočet, rozpočtový proces, záverečný účet, riešenie finančných problémov	33
2.3. Príjmy rozpočtov obcí v Slovenskej republike	39
2.3.1. Základné kategórie príjmov obcí	39
2.3.2. Miestne dane	40
2.3.3. Podielové dane	43
2.3.4. Príjmy z majetku obcí a podnikania	45
2.3.5. Príjmy z administratívnych a iných poplatkov a platieb	47
2.3.6. Dotácie a transfery	47
2.3.7. Návratné zdroje financovania	50
2.4. Výdavky rozpočtov obcí v Slovenskej republike	54
2.4.1. Kompetencie samosprávy a ich financovanie	54
2.4.2. Hlavné tendencie vo výdavkoch obcí	56
2.5. Majetok obcí v Slovenskej republike	59
2.5.1. Formovanie majetku obcí	60
2.5.2. Hodnota a štruktúra majetku obcí	62
3. MIESTNY EKONOMICKÝ ROZVOJ	65
<i>Ján Buček, Andrej Sopkuliak</i>	
3.1. Základné východiská miestneho ekonomického rozvoja	65
3.1.1. Príčiny vzniku, definícia, vývoj, ciele a hlavní aktéri	65
3.1.2. Miestna samospráva a štátna správa v miestnom ekonomickom rozvoji	72
3.1.3. Súkromný podnikateľský sektor a miestny ekonomický rozvoj	75
3.2. Hlavné faktory miestneho ekonomického rozvoja, ich analýza a podporné aktivity	79
3.2.1. Prírodné prostredie a environmentálne limity	80
3.2.2. Poloha a dostupnosť	80
3.2.3. Priestorové možnosti a infraštruktúra	81
3.2.4. Štruktúra, dynamika a organizácia miestnej ekonomiky	82
3.2.5. Technológie, inovácie a poznatkovo orientovaná infraštruktúra	84
3.2.6. Podnikateľská kultúra	85

3.2.7. Financie a investičný kapitál	86
3.2.8. Ľudské zdroje a pracovný trh	88
3.2.9. Inštitucionálne podmienky	89
3.2.10. Kvalita života	91
3.3. Miestny ekonomický rozvoj v podmienkach miestnej samosprávy na Slovensku	91
3.3.1. Právomoci samospráv významné z hľadiska rozvoja	92
3.3.2. Základné obmedzenia aktivít miestnych samospráv	94
3.3.3. Centrálny štát ako partner miestnych samospráv v rozvoji	95
3.4. Prehľad nástrojov a praktických politík miestnych samospráv využívaných v podpore miestneho ekonomického rozvoja na Slovensku	98
3.4.1. Podpora malého a stredného podnikania	99
3.4.2. Zamestnanosť a pracovná sila	100
3.4.3. Plánovanie miestneho ekonomického rozvoja	101
3.4.4. Marketing a propagácia	101
3.4.5. Lokality, pozemky, budovy a infraštruktúra	102
3.4.6. Finančné nástroje a financovanie rozvoja	103
3.4.7. Inštitucionálno-organizačné opatrenia	104
3.5. Záver	106
4. STRATEGICKÉ PLÁNOVANIE MIESTNEHO EKONOMICKÉHO ROZVOJA	107
<i>Ján Buček, Zuzana Borárosová</i>	
4.1. Všeobecné princípy strategického plánovania miestneho ekonomického rozvoja	107
4.1.1. Úvod do strategického plánovania miestneho ekonomického plánovania	107
4.1.2. Dôvody spracovania stratégií ekonomického rozvoja mesta	109
4.1.3. Štruktúra stratégií a ich časové aspekty	110
4.1.4. Analytická a programová časť strategického plánu rozvoja	111
4.1.5. Implementácia rozvojovej stratégie	113
4.1.6. Organizačné aspekty spracovania stratégie rozvoja	115
4.2. Strategické plánovanie miestneho rozvoja na Slovensku	116
4.2.1. Základný rámec plánovania miestneho rozvoja na Slovensku	116
4.2.2. Prístupy a postupy v strategickom plánovaní miestneho rozvoja na Slovensku	118
4.3. Príklady prístupov v strategickom plánovaní rozvoja miest v Česku a Poľsku	123
4.4. Záver	126
5. URBÁNNY MARKETING, IMIDŽ MESTA A ROZVOJ	128
<i>Ján Buček</i>	
5.1. Formovanie urbánneho marketingu a jeho hlavné smery	128
5.1.1. Východiská urbánneho marketingu	128
5.1.2. Vývoj a smery urbánneho marketingu	130
5.1.3. Urbánný marketing na Slovensku a v Česku	132
5.2. Urbánný marketing ako proces a plánovací nástroj	134
5.2.1. Náčrt postupnosti procesu urbánneho marketingu a jeho organizačné zabezpečenie ..	134
5.2.2. Základné marketingové ciele a stratégie	136
5.2.3. Analýza trhu, segmentácia a formovanie produktu	138
5.4. Imidž mesta	142
5.4.1. Základné črty imidžu mesta	142
5.4.2. Tvorba imidžu mesta a jeho komunikácia	144
5.4.3. Zmena imidžu	146
5.5. Branding mesta	149
5.6. Záver	151
6. TRVALO UDRŽATELNÝ URBÁNNY ROZVOJ	152
<i>Ján Buček</i>	
6.1. Úvod	152
6.2. Základné prístupy a koncepty v trvalo udržateľnom urbánnom rozvoji	154
6.3. Trvalo udržateľné stavebníctvo a výstavba	160
6.4. Trvalo udržateľná doprava v mestách	164
6.4.1. Ciele trvalo udržateľnej dopravy v mestách	164
6.4.2. Základné nástroje regulovania dopravy v mestách	166

6.4.3. Individuálna, hromadná doprava a občan	170
6.5. Zelené plochy v mestách – poľnohospodárstvo a parky	173
6.6. Komunálny odpad	177
6.7. Mestské tepelné ostrovy	179
Použitá literatúra	181

Predslov

Predkladáme študentom, ale i širšej odbornej verejnosti učebný text zaoberajúci sa miestnymi financiami, miestnym ekonomickým rozvojom a ďalšími súvisiacimi aspektmi plánovania a riadenia na miestnej úrovni. Je výsledkom môjho dlhšieho záujmu o takto zameraný výskum a výučbu na Prírodovedeckej fakulte Univerzity Komenského. Učebnicu som pripravil so svojimi mladšími spolupracovníkmi zo zámerom, aby čo najlepšie poslúžila zoznámeniu sa so základnými poznatkami v týchto veľmi dôležitých sférach života a politiky v mestách i vidieckych obciach. Snažili sme sa, aby bola čo najprístupnejšia a zrozumiteľne napísaná ale pritom nezľavila z nárokov na poznatky v spomínanej skupine problémov v rozsahu porovnateľnom na danom stupni s inými univerzitami vo svete.

Predovšetkým musím upozorniť, že sa jedná o učebnicu určenú primárne študentom bakalárskeho štúdia. Tým je do určitej miery ovplyvnená náročnosť textu. Bude sa ľahšie učiť študentom, ktorí ovládajú základy ekonómie a geografie verejnej správy. Učebný text nepredstavuje všetko v oblasti miestnych financií a miestneho ekonomického rozvoja do detailov, resp. neobsahuje detailnú analýzu a súvisiacu diskusiu o všetkých problémových okruhoch. Objašňuje základné pojmy, procesy, predstavuje jednotlivé problémy, ich prevládajúce vysvetlenia, alternatívne prístupy. Je písaná všeobecnejšie, hoci obsahuje aj konkrétne príklady a výsledky konkrétnych výskumov. Snažíme sa v základných rysoch priblížiť aj reálnu situáciu a prístupy na Slovensku, vrátane skutočnosti, že Slovensko je súčasťou Európskej Únie a už využíva novú menu – euro (preto je časť informácií najmä v kapitolách venovanej miestnym financiám uvádzaná v euro). Okrem samotných poznatkov sa snažíme predstaviť aj základné možnosti skúmania daných problémov, čím chceme iniciovať vyššiu aktivitu v takto orientovanom výskume. Viac cítiť v tomto učebnom texte zameranie na úlohu verejnej správy a problematiku verejného sektoru, najmä samosprávy vo vzťahu k mestám a obciam. Je to spôsobené dôrazom na prípravu odborníkov pre túto sféru v rámci štúdia geografie na Prírodovedeckej fakulte. Charakter spracovania textu ovplyvnil aj fakt, že naša odborná príprava, výskumná prax a zázemie boli a sú predovšetkým geografické. Dôraz sme však kládli aj na ekonomické prístupy k mestám, ekonomické a administratívne nástroje, ako aj politiky prijímané v uvedených oblastiach. Badateľný je však aj vplyv ďalších disciplín, najmä práva a politických vied.

Keďže sa jedná o základnú učebnicu nemohol som nezohľadniť už existujúcu cudzojazyčnú literatúru a porovnateľné učebnice používané v tejto oblasti. Práve zoznámenie sa s nimi ma presvedčilo o potrebe napísať túto učebnicu. Opierame sa o známe výsledky štúdia miestnych financií a miestneho ekonomického rozvoja, vychádzajúc pritom z prevládajúcich neoklasických prístupov. Dopĺňajú ich poznatky z oblasti strategického plánovania rozvoja a urbánneho marketingu. Keďže sa jedná o učebnicu určenú študentom Prírodovedeckej fakulty, sú tu prezentované aj vybrané trvalo udržateľné prístupy mestám. Snažili sme sa opierať o najrešpektovanejšie tituly a autorov známych v jednotlivých špecializovaných problémoch, ale pokúšali sme sa využiť aj významné najnovšie poznatky svetovej literatúry, najmä časopiseckej. Učebnica preto môže poslúžiť aj ako vhodný vstup do ďalšieho skúmania vďaka zoznamu použitej literatúry uvedenému v závere učebnice. Zo slovenských prameňov sme zohľadnili už existujúce príbuzné učebnice, ako aj viaceré špecializované analýzy.

Chcem touto cestou poďakovať dnes už stovkám doterajších študentov za pozornosť, ktorú venovali štúdiu týchto problémov počas svojho štúdia na Prírodovedeckej fakulte. Mnohí využívali viaceré skoršie a stručnejšie „rukopisné“ verzie týchto učebných textov. Plním takto aj svoj sľub pripraviť ich kompletnejšiu a aktuálnu podobu. Mnohým študentom som vďačný za cenné impulzy a postrehy, ktoré som nakoniec zohľadnil pri tvorbe prednášok a príprave tejto učebnice. Verím, že mnohí z čitateľov tohto textu sa nakoniec rozhodnú pôsobiť v tejto oblasti či už vo sfére praxe alebo výskumu. Nemôžem zabudnúť na konkrétnu spoluprácu s niekoľkými nadanými, pracovitými a zanietenými študentmi, dnes už zväčša absolventmi, ktorí mi pomáhali dotvárať rámec

aktuálnych poznatkov, najmä v slovenskom kontexte. Do tejto kategórie patria aj spoluautori vybraných častí v tejto učebnici, v čase odovzdania tohto textu do tlače ešte stále študenti magisterského štúdia – Bc. Zuzana Borárosová a Bc. Andrej Sopkuliak. Spomeniem aj ďalších dvoch mladších kolegov – doktorandov Mgr. Martina Plešivčáka a Mgr. Tomáša Pšenku za pozorné čítanie a pripomienkovanie skorších verzií jednotlivých kapitol. Ďakujem viacerým ďalším kolegom za pripomienky a inšpiráciu.

Považujem za vhodné záverom podotknúť, že tento učebný text prezentuje aj viaceré poznatky, ktoré sú výsledkami aktivít súvisiacich s riešením grantu VEGA 1/0255/08 *„Nové podoby priestorovej organizácie ekonomických, sociálnych a politických javov na Slovensku po vstupe do Európskej Únie“*.

Ján Buček, Apríl 2010

Zoznam tabuliek

Tab. 1.1. Základné typy a charakteristika verejno-súkromných projektov

Tab. 2.1. Funkčná klasifikácia (SK-COFOG)

Tab. 2.2. Ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie

Tab. 2.3. Hlavné skupiny bežných príjmov rozpočtov samospráv v rokoch 2006 až 2008

Tab. 2.4. Porovnanie výnosu dane z nehnuteľností vo vybraných mestách

Tab. 2.5. Prehľad príjmov obcí z majetku a podnikania

Tab. 2.6. Princípy rozpisu dotácie na výkon samosprávnych funkcií v rokoch 1992 – 1993

Tab. 2.7. Princípy rozpisu dotácie na výkon samosprávnych funkcií v roku 1994

Tab. 2.8. Vzťah štátneho rozpočtu k rozpočtom obcí vo vybraných rokoch

Tab. 2.9. Transfery do rozpočtov obcí podľa kapitol štátneho rozpočtu

Tab. 2.10. Zadlženosť samospráv v Slovenskej republike

Tab. 2.11. Stručný prehľad výdavkov obcí podľa ekonomickej klasifikácie

Tab. 2.12. Vývoj štruktúry a hodnoty majetku obcí

Tab. 3.1. Významní aktéri miestneho ekonomického rozvoja

Tab. 3.2. Najtypickejšie úlohy miestnej samosprávy v miestnom ekonomickom rozvoji

Tab. 3.3. Najčastejšie formy kolektívnej akcie v podnikateľskom sektore

Tab. 3.4. Hlavné faktory miestneho ekonomického rozvoja

Tab. 3.5. Základné časti progresívnych odvetví miestnej ekonomiky

Tab. 3.6. Hlavné kategórie zdrojov financovania miestneho ekonomického rozvoja

Tab. 3.7. Stručný prehľad právomocí slúžiacich k regulácii ekonomického rozvoja

Tab. 3.8. Stručný prehľad hlavných úloh štátu v miestnom ekonomickom rozvoji

Tab. 3.9. Hlavné oblasti aktivít využívané miestnymi samosprávami

Tab. 3.10. Lokálny rámec podpory malého a stredného podnikania

Tab. 3.11. Rámec podpory zamestnanosti a pracovnej sily miestnou samosprávou

Tab. 3.12. Plánovací rámec využívaný miestnou samosprávou

Tab. 3.13. Prehľad aktivít samospráv v oblasti marketingu mesta

Tab. 3.14. Aktivity miestnej samosprávy v príprave územia a priestorov

Tab. 3.15. Prehľad nástrojov využívaných samosprávami vo finančnej oblasti

Tab. 3.16. Inštitucionálny a organizačný rámec pôsobenia miestnych samospráv

Tab. 4.1. Zjednodušená štruktúra strategického rozvojového dokumentu mesta

Tab. 4.2. Typické oblasti analýz mesta vstupujúce do „Profilu mesta“

Tab. 4.3. Príklady formulovania vízie rozvoja mesta na Slovensku

Tab. 4.4. Príklady realizačných opatrení

Tab. 4.5. Príklady formulovania vízií rozvoja Varšavy a Ústi nad Labem

Tab. 6.1. Desať záväzkov prijatých na konferencii Aalborg +10 v roku 2004

Tab. 6.2. Príklady doporučení v duchu „kompaktného mesta“ pre oblasti bývania a zamestnanosti

Zoznam obrázkov

Obr. 2.1. Vývoj príjmov a výdavkov miestnych rozpočtov

Obr. 2.2. Hlavné skupiny príjmov obcí v rokoch 2004 – 2008

Obr. 2.3. Výnos dane z nehnuteľností v Slovenskej republike v rokoch 1993 – 2008

Obr. 2.4. Vývoj bežných a kapitálových príjmov z podnikania a vlastníctva majetku

Obr. 2.5. Dlh miestnych samospráv a dlh verejnej správy v rokoch 1993 – 2008

Obr. 2.6. Vývoj výdavkov rozpočtov obcí

Obr. 2.7. Vývoj štruktúry výdavkov obcí podľa funkčnej klasifikácie COFOG

Obr. 2.8. Vývoj celkovej hodnoty majetku obcí (netto)

Obr. 3.1. Náčrt väzieb v procesoch miestneho ekonomického rozvoja

Obr. 3.2. Základný priestorový kontext a možnosti vymedzenia územia

Obr. 3.3. Hlavní aktéri a základné motívy ich účasti v miestnom ekonomickom rozvoji

Obr. 4.1. Príklady formulácie vízie ekonomického rozvoja mesta

Obr. 4.2. Príklad hierarchického usporiadania rozpracovanie cieľov a opatrení stratégie rozvoja

Obr. 4.3. Organizačné zabezpečenie implementácie Programu rozvoja mesta Plzeň

Obr. 5.1. Hlavné fázy urbánneho marketingu

Obr. 5.2. Jednotlivé fázy a štruktúra auditu

Obr. 5.3. Typy segmentačnej stratégie

Obr. 5.4. Logá vybraných miest vo svete

Obr. 6.1. ECOCITY – vízia

1.

MIESTNE FINANCIIE

Ján Buček

1.1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY MIESTNYCH FINANCIÍ

Jedným z najvýznamnejších prejavov rozhodovania na úrovni miest a vidieckych obcí je rozhodovanie ich samospráv o príjmoch a výdavkoch svojich rozpočtov, o daniach, financovaní poskytovaní verejných služieb, svojich investícií a pod. Toto rozhodovanie je jednou z častí celého systému verejných financií v každom štáte. Miestne financie (ďalej aj ako komunálne financie, financie miestnych samospráv, obecné financie) však môžeme chápať aj širšie, ako len jednu z najtypickejších častí verejných financií. Vďaka svojim kompetenciám je súčasťou komunálnej sféry aj ovplyvňovanie veľmi významnej časti miestnych súkromných finančných tokov. Volební predstavitelia samosprávy napr. rozhodujú nielen o investíciách samosprávy mesta, ale svojimi regulačnými zásahmi, povoleniami, stanovenými daňami ovplyvňujú aj financovanie súkromných investícií, či iných aktivít v rôznych oblastiach ekonomického a spoločenského života obce. Už celé stáročia sa prakticky žiadna významnejšia aktivita v ľubovoľnom sídle – takmer vždy spojená s vynakladaním a združovaním finančných prostriedkov – nevyhla rozhodovaciemu procesu v samosprávnych orgánoch obcí. Je preto nevyhnuté, aby sa tomuto aspektu fungovania lokálnych priestorových jednotiek venovala veľká pozornosť. Smerovanie finančných prostriedkov vo sfére miestnej samosprávy veľmi výstižne odráža situáciu v mnohých sférach komunálneho života, napr. je jedným z vyjadrení ich dôležitosti, ale aj vysvetlením mnohých okolností fungovania života v obci. Pre pochopenie a vysvetlenie mnohých črt fungovania miest je dobré poznanie vývoja a situácie v miestnych financiách veľmi užitočné.

Pri zdôvodňovaní dôležitosti problematiky komunálnych financií je potrebné neustále mať na pamäti, že touto cestou sa spotrebúva, resp. tečie do ekonomiky značný objem finančných prostriedkov (napr. v prípade Slovenska to bolo okolo 100 miliárd korún resp. vyše 3 mld. eur, 2008), zamestnávajú sa desiatky tisíc ľudí a zabezpečujú sa mnohé základné funkcie potrebné pre život v mestách a obciach. Ich efektívne vynakladanie, kvalita takto financovaných služieb, či primeranosť miestneho daňového zaťaženia, musí byť predmetom zodpovedného skúmania, diskusií a primeraných rozhodnutí. Každé jedno väčšie mesto je ekonomicky významnou verejnoprávnou korporáciou s významnými kompetenciami a zodpovednosťou, čo znamená, že spravuje značné prostriedky. Už menšie mesto v SR má v súčasnosti rozpočet niekoľko miliónov eur, väčšie mestá disponujú zdrojmi až na úrovni niekoľkých desiatok miliónov eur. Nie je možné pripustiť, aby tento enormne dôležitý prvok fungovania verejného života, bol riadený ekonomicky neefektívne a finančné prostriedky by boli vynakladané neúčelne. Financovanie miest a obcí si vyžaduje rovnako zodpovedný a vynaliezavý finančný manažment ako má hociktorý iný ekonomický subjekt, hoci v tomto prípade konečným cieľom nie je zisk, ale spokojnosť obyvateľov a maximalizácia

efektov z dostupných finančných zdrojov. Rozhodovanie v samospráve by malo byť ovplyvnené v každom momente zodpovednosťou a vedomím „predkladania účtov“ svojim občanom. V konkrétnej podobe je finančné riadenie na úrovni samospráv komplikované verejnou diskusiou a prevažujúcim väčšinovým spôsobom prijímania rozhodnutí. Demokratické a kolektívne mechanizmy rozhodovania o mnohých finančných otázkach sú nezriedka chápané ako neracionálna komplikácia, sú však rozhodovaním volených zástupcov reprezentujúcich miestnu komunitu. Nemôžeme prehliadať vstup politicky motivovaných zásahov do miestnych financií. Preto súčasťou systému miestnych financií musí byť nevyhnutná verejná kontrola širšou verejnosťou. Tá nie je možná bez dostatočného poznania základného rámca teórie a praxe miestnych financií. Je potrebné, aby problematike miestnych financií rozumel čo najväčší počet občanov a aby boli o vývoji v tejto sfére dostatočne informovaní, resp. takéto informácie si vyžadovali. Cieľom tejto kapitoly je predstavenie základných poznatkov o princípoch, štruktúre, inštitúciách a dokumentoch v oblasti miestnych financií. Je zameraná viac všeobecne, ale predstavuje aj nevyhnutný vstup do nasledujúcej kapitoly zameranej konkrétnejšie na miestne financie v Slovenskej republike. Stručnejšie predstavujeme vstupné princípy, parciálne časti miestnych financií, možnosti ich hodnotenia, ale indikujeme aj potenciálne problémové oblasti.

Podrobnejšie analytické vstupy do oblasti komunálnych financií sa koncentrujú predovšetkým na komunálnu fiškálnu (rozpočtovú) politiku a jej širšie súvislosti. Nevyhnutným vstupom do sveta miestnych financií je fiškálny federalizmus. V centre pozornosti skúmania miestnych financií sú rozpočty miest a obcí, charakteristika ich jednotlivých príjmových a výdavkových častí, problematika tvorby rozpočtu, vzťah vyšších úrovní vlády k tvorbe rozpočtu, otázky aktivizácie a zefektívnenia riadenia príjmovej a rozpočtovej základne mesta, vzťah politickej štruktúry mesta k bilancií rozpočtu a jeho prioritám, zadlženie mesta a jeho miera, finančné vyjadrenie postoja obce/mesta k verejným službám a ich poskytovaniu, finančné aspekty vzťahu mesta a okolitých obcí. Aktuálnymi problémami sú otázky transparentnosti a efektívnosti vynakladania prostriedkov. Významnou stránkou skúmania finančnej situácie miestnej samosprávy býva sledovanie majetku samosprávy – jeho využívanie, zhodnocovanie, či naopak pokles hodnoty majetku. Pozornosti nemôže ujsť ani fungovanie podnikov v komunálnom vlastníctve, prevažne orientovaných na poskytovanie služieb občanom, ako aj ďalšie kapitálové účasti miestnej samosprávy. Veľmi časté bývajú komparatívne analýzy porovnávajúce jednak jednotlivé mestá, ich skupiny, ako aj systémy miestnych financií medzi krajinami.

Ak by sme chceli načrtnúť **situáciu v skúmaní miestnych financií na Slovensku po roku 1989** treba podotknúť, že určitým nedostatkom prvej dekády po roku 1989 bol nedostatok vedeckých publikácií a analýz. Toto bolo na jednej strane dôsledkom toho, že sa jednalo o pomerne novú oblasť výskumu, na druhej strane sa jednalo o dynamicky sa meniacu oblasť v časoch politickej aj ekonomickej transformácie. Na začiatku preto existovala pomerne úzka odborná vedecká komunita sledujúca túto problematiku. Už od polovice 90-tich rokov, čiastočne aj pod vplyvom viacerých pokusov o reformu verejnej správy, sa však objavuje väčšie množstvo odborných článkov a publikácií venovaných analýzam tejto časti verejných financií. Celá problematika sa najprv koncentrovala na prakticky orientované diskusie v rukách priamo zainteresovaných z dvoch najvýznamnejších skupín – predstaviteľov obcí a miest, a zástupcov finančných orgánov, najmä Ministerstva financií SR. Len postupne do tohto zaujímavého a spoločensky dôležitého priestoru skúmania aktívne vstúpila početnejšia odborná vedecká komunita. Takmer na každej väčšej univerzite na Slovensku dnes už nájdeme odborníkov, resp. menšie tímy pracovníkov sledujúce miestne financie z rôznych aspektov. Zabudnúť nesmieme ani na špecialistov komerčných bánk (v súvislosti s poskytovaním finančných služieb obciam). Mnohí odborníci vyrástli na práci v samotných miestnych samosprávach. Tu má významnú úlohu napr. Asociácia komunálnych ekonómov, veľkú pozornosť financovaniu venujú združenia samospráv (ZMOS, Únia miest). Rýchlu expanziu výskumu čiastočne obmedzuje systém zhromažďovania a predovšetkým poskytovania informácií, zaostávajúci za vyspelými štátmi. Záverečné účty obcí a miest nie sú dostupné v bežných štatistických prehľadoch v detailnejšej podobe. Nemáme špecializované štatistické ročenky podrobne prezentujúce financie obcí a miest s individuálnymi údajmi. Takéto sústredenie údajov o miestnych financiách by zľahčilo prístup nielen odbornej verejnosti. Tento faktor zatiaľ nie je plne docenený, hoci záujem občanov o charakter príjmov a výdavkov verejných prostriedkov by mal

byť prirodzený a nemal by sa týkať len informácií o financiách vlastnej obce. Budovanie tohto vedomia je však pravdepodobne dlhodobou úlohou. Jedná sa o významnú súčasť uplatňovania lokálnej demokracie a transparentnosti práce verejného sektoru vo všeobecnosti. Významnou pomocou je v súčasnosti dostupnosť mnohých informácií o miestnych financiách on-line na web stránkach jednotlivých samospráv (hoci v rôznom rozsahu, štruktúre údajov).

Úloha geografie pri skúmaní miestnych financií nie je zanedbateľná. Využíva pritom niektoré svoje kľúčové východiská – najmä komplexnosť, priestorovosť, či hľadanie väzieb, v tomto prípade medzi miestnymi financiami a ostatnými stránkami fungovania sídiel. Okrem tradičnej orientácie na priestorovú diferenciáciu, hľadá súvislosti medzi finančnými možnosťami, preferenciami samosprávy, vplyvom na kvalitu života, životnú úroveň, rôzne chápaný rozvoj, stav verejných služieb v obci a pod. Prostredníctvom komunálnych financií môže prispieť k identifikácii a pochopeniu unikátnych lokálnych procesov. Nezanedbateľný prínos má aj sledovanie priestorového prieometu toku financií a ich vplyv na stav a situáciu v jednotlivých častiach sídla. Častým je študovanie miestnych financií podľa veľkostných, či funkčných charakteristík sídiel. Neobchádzajú sa ani špecifickejšie otázky súvisiace s miestnymi daňami, či spravodlivou distribúciou výdavkov a pod. Napriek ťažkostiam a špecifikám takto orientovaného výskumu poznáme viacero dobrých príkladov prác geografov zameraných na miestne financie, či už z vyspelých západných krajín (napr. Bennett, 1989; Nunes da Silva, 1998; Razin, 1998), ale i krajín s podobným vývojom ako Slovensko (napr. Blažek, 1996; Motek, 2006 a 2007; Péteri a Lados, 1999; Swianiewicz, 2004a). Jedná sa o oblasť výskumu s veľkými možnosťami pre geografiu a jej spoločensky relevantný výskum.

1.2. ZÁKLADY TEÓRIE MIESTNYCH FINANCIÍ

1.2.1. Teória fiškálneho federalizmu

Jednou z podstatných častí ekonómie zameranej na verejný sektor a týkajúcej sa miestnych financií je teória fiškálneho federalizmu rozvíjajúca sa po II. svetovej vojne najprv v USA a následne v ostatných krajinách. Podľa Oatesa (2005) jej začiatky podstatne ovplyvnili tri hlavné osobnosti – Kenneth Arrow (konceptualizácia úlohy privátneho a verejného sektoru), Richard Musgrave (zameraný na verejné financie) a Paul Samuelson (podstata verejných statkov). Teória fiškálneho federalizmu sa zameriava na väzby medzi financiami rôznych úrovní vlády (samosprávy) a centrálnej vlády, najmä v súvislosti s potrebou zvýšiť efektívnosť verejnej správy a poskytovania verejných služieb. Rozvinula sa aj v dôsledku procesov decentralizácie a posilňovania demokracie v prospech miestnej demokracie. V centre jej záujmu sú preto aj samotné efekty fiškálnej decentralizácie a s ňou spojené otázky efektívnosti verejného sektoru na všetkých úrovniach, vrátane miestnej a regionálnej samosprávy. Zaoberá sa problémami optimálnej distribúcie kompetencií, ich financovaním, transfermi medzi jednotlivými úrovňami vlády, efektívnosťou tvorby a vynakladania prostriedkov a pod.

Súčasťou života spoločnosti je aj spotreba veľkého množstva tovarov a služieb poskytovaných v štáte centrálnou vládou a samosprávami rôznej úrovne (resp. vládami všetkých úrovní). Sú to prevažne základné prvky fungovania spoločnosti, veľmi často bez možnosti určenia priameho spotrebiteľa, s potrebou stabilného, nepretržitého, pre všetkých rovnako dostupného poskytovania. Okrem možnosti regulácie, či rôznych foriem intervencií, v mnohých prípadoch prevzali na seba samosprávy úlohu ich priameho poskytovania, resp. rôznej miery ich garantovania. Dôvodom tohto postupu je poznanie, že **niektoré prvky spoločnej spotreby občanov nemôžu byť zabezpečované bežným trhovým prístupom, prostredníctvom cenového systému**. Poskytovanie touto formou takých služieb ako napr. polícia, čistenie ulíc, alebo verejné osvetlenie, by prinášalo množstvo praktických problémov (napr. snahu zabezpečiť si bezpečnosť osobne v snahe vyhnúť

sa plateniu). Neexistuje významnejšia diskusia o ich nedôležitosti. Majú špecifický “celospoločenský” charakter spotreby – slúžia všetkým a spĺňajú mnohé širšie hodnotové požiadavky (napr. ochranu zdravia, majetku). Ďalšou kategóriou, blízkou svojou podstatou tejto kategórii, sú tovary a služby užšej “kolektívnej” spotreby – napr. parky, chodníky, miestne múzeum, tenisové kurty atď. V tomto prípade je forma poskytovania prostredníctvom “komunálneho” zabezpečovania na zväžení miestnej komunity, resp. jej samosprávy (v princípe napr. voda, ale aj park, galéria, tenisové kurty môžu byť zabezpečené súkromne). Hlavná obava vyplýva zo skutočnosti, že pri uplatnení plného trhového mechanizmu, by sa časť týchto služieb stala pre významnú časť obyvateľov nedostupnou, prípadne vo veľkej časti územia by neboli ponúkané, resp. dosiahnuteľné vôbec. Môže byť v záujme celej spoločnosti, alebo rozvoja miestnej komunity, že ich spotreba a čo najširšie využívanie je hodnotené ako natoľko dôležité (napr. z hygienických dôvodov), že má byť plne, alebo čiastočne financované z celkových príjmov samosprávy (najčastejšie daní). Rovnako časť týchto tovarov, alebo služieb, môže mať také nákladové charakteristiky, že iba vlády si môžu dovoliť ich financovanie a plnú zodpovednosť za permanentné poskytovanie (napr. účinná ochrana pred povodňami). Trhové charakteristiky nebyvajú tiež vždy optimálne – od nedostatočne veľkého trhu pre efektívne privátne poskytovanie, až po hrozbu monopolu súkromnej spoločnosti (hoci tieto situácie sa vhodnými intervenciami verejného sektora dajú korigovať).

Rozdielny charakter služieb viedol k diskusii o **najoptimálnejšej úrovni vlády, ktorá sa má zaoberať ich poskytovaním**. Takto sa na jednej strane ocitli verejné statky a služby zabezpečované centrálnou vládou (napr. obrana), a na druhej strane verejné statky a služby zabezpečované regionálnou a miestnou samosprávou. V posledných desaťročiach sme mohli sledovať po celom svete trend postupného delegovania a presunu významných právomocí aj obciam a ich samosprávam (napr. Smith, 1985). Išlo predovšetkým o funkcie, kde ekonómia mierky bola menej významná a slabší bol aj “spillover” efekt (presahy efektov z poskytovania statku/služby za hranicu samosprávy, ktorá ju financuje). Miestna úroveň sa stará o dve skupiny verejných statkov a služieb. Ide o tie, ktoré sa poskytujú všetkým občanom štátu, ale je výhodné ich poskytovať lokálne (napr. cesty, školy), pričom pri ich poskytovaní však prevládajú národné princípy (štandardy, alebo politické priority) a kritéria distribúcie (napr. sociálne výdaje). Druhou skupinou sú služby zabezpečované prevažne pre svojich vlastných občanov a nezriedka odrážajúce miestne špecifiká (napr. údržba ciest, knižnica). V niektorých štátoch boli rozdelené aj medzi líniu štátnej správy a samosprávy a ich rôzne hierarchické úrovne.

Prakticky žiaden štát v súčasnosti sa nedokáže vyhnúť existencii **redistribúcie verejných prostriedkov** a ich **transferov medzi jednotlivými úrovňami vlády**. Takéto vzťahy prebiehajú aj napriek snahám čo najviac uspokojiť finančné potreby nižších úrovní ich priamymi vlastnými príjmami. Medzi jednotlivými lokalitami, či regiónmi existujú výrazne rozdiely vo vybavenosti, sociálno-ekonomických podmienkach, akumulovanom bohatstve. Možné sú napr. podstatné rozdiely v daňovej kapacite a daňovom výnose (zjednodušene, koľko môže obec získať z daní). Centrálné vlády štátov v prevažnej miere neustupujú od rôznych foriem korekčných mechanizmov, ktorých cieľom je redukovať nerovnosti medzi obcami. Reagujú tak na jednu z hlavných príčin existencie štátu, ktorou je zabezpečenie určitej miery rovnosti pri existencii rôznosti miestnych podmienok, s rešpektovaním princípov spravodlivosti a solidarity. Táto potreba súvisí aj s rozdielnou elasticitou jednotlivých daní (daň z nehnuteľností je ďaleko menej elastická ako daň z príjmov právnických osôb). Týmto existuje medzi sústavou verejných rozpočtov v čase dynamický nerovnovážny pohyb, na ktorý sa musí reagovať vyrovnávacími mechanizmami. Konkrétne podoby redistribúcie a transferov sú špecifickou voľbou inštitúcií každého štátu. Najčastejšie sa tak deje prostredníctvom národnej legislatívy, v rámci každoročne prijímaného štátneho rozpočtu, alebo konkrétnejšie napr. formou transferov – grantových programov, individuálnych dotácií atď.

Podľa rozdelenia príjmov a výdavkov medzi rozpočty jednotlivých úrovní vlády/samosprávy a podľa väzieb medzi rozpočtami, teória fiškálneho federalizmu vymedzuje – **vertikálny** (1) a **horizontálny** (2) **model fiškálneho federalizmu** (Peková, 2004). V prípade horizontálneho modelu dochádza k prerozdeleniu medzi rozpočtami na tej istej úrovni (napr. medzi štátmi v prípade federácie). Vertikálny model má tri základné podoby – *centralizovaný model*, *decentralizovaný model* a *kombinovaný model*. Centralizovaný odráža veľmi silnú pozíciu centrálnej vlády, kde sa

sústreďuje podstatná časť príjmov, finančná sebestačnosť nižších úrovni je nízka, prerozdelenie rozsiahle. Decentralizovaný model je založený na plnej sebestačnosti nižších úrovni vlády, bez redistribúcie prostriedkov. Každá úroveň musí preto mať silnú vlastnú príjmovú bázu. V čistej podobe sa v praxi nevyskytuje. Kombinovaný model spája centralizačné a decentralizačné prvky do jedného systému. Jednotlivé úrovne – centrálna vláda, nižšie úrovne samosprávy majú definované vlastné príjmy (vlastné a podielové dane, iné príjmy). Tieto sú v prípade nižších úrovni kombinované s dotáciami z rozpočtov vyšších úrovni (prevažne to býva zo štátneho rozpočtu). Váha centralizačného, či decentralizačného prvku závisí od rozhodnutia konkrétneho štátu. Tento model je veľmi často aplikovaný v praxi. V súčasnosti môžeme v jeho rámci sledovať príklon k zvyšovaniu sebestačnosti nižších úrovni vlády a redukovaniu rozsahu redistribúcie a transferov z vyšších úrovni vlády.

Prevládajúcou realitou v organizácii vlády a samosprávy po celom svete je jej viacúrovňovosť – niekoľko úrovni samosprávy zabezpečuje verejné služby a statky, má svoje kompetencie, zdroje príjmov, rozpočty. Súčasne nachádzame na úrovni individuálnych samospráv (regiónov, obcí) ich výraznú odlišnosť – vo veľkosti, demografických charakteristikách, sociálno-ekonomickej situácii, nehovoriac o rozdieloch v príjmoch obcí, či ich majetku. Za takejto diverzifikácie samospráv sa nedá bezproblémovo dosiahnuť adekvátne efektívne a kvalitné poskytovanie verejných statkov a služieb v každej územnej jednotke. Hoorens et al. (2008) spomínajú v tomto kontexte tri hlavné dôsledky takýchto rozdielov – sú to zvýšené potreby a nároky určitých samospráv; vyššie náklady služieb; ako aj obmedzené zdroje spôsobené nižšou daňovou bázou v prepočte na obyvateľa (spojené aj s ťažkosťami v zavedení vyšších poplatkov). Za takýchto okolností mnohé štáty rozvinuli rôzne systémy medzivládnych transferov financií opierajúcich sa o princípy spravodlivosti a rovnosti. Tie majú slúžiť na vyváženie fiškálnych nerovností, ktorým samosprávy čelia pri zabezpečení svojich kompetencií, často získaných v procesoch decentralizácie. V literatúre sa tento problém označuje ako **fiškálna nerovnováha** (angl. fiscal imbalance), ktorá sa ďalej prevažne člení na *vertikálnu fiškálnu nerovnováhu* a *horizontálnu fiškálnu nerovnováhu* (napr. Boadway, 2001; Hoorens et al., 2008). Obe dva prístupy však nemožno od seba striktne oddelovať. Vyrovnávanie smeruje jednak na príjmovú zložku rozpočtov (napr. vyrovnávanie disparít v príjmoch prepočítaných napr. na obyvateľa) a jednak na výdavky (napr. kompenzácia vysokých nákladov poskytovania určitých služieb).

Vertikálna fiškálna nerovnosť býva prevažne spôsobená disproporciou medzi kompetenciami danej úrovne samosprávy a prostriedkami, ktoré má daná úroveň k dispozícii (resp. kompetenciami konkrétnej obce a jej zdrojmi). Toto býva často spojené s pravidlami a povinnými štandardami vyžadovanými pri výkone určitých kompetencií (stanovené najčastejšie legislatívou), čo limituje flexibilitu pri poskytovaní určitých služieb. Protikladom vertikálnej fiškálnej nerovnosti je vertikálna fiškálna rovnosť, ktorá by znamenala, že každá úroveň samosprávy by mala oddelené, nezávislé zdroje, ktoré by postačovali na financovanie svojich kompetencií, nie viac a nie menej (napr. Bird a Tarasov, 2004). *Vertikálne fiškálne vyrovnávanie* (angl. vertical fiscal equalisation) je založené na transferoch financií zo štátneho rozpočtu do rozpočtov obcí a regiónov, zohľadňujúc predovšetkým ich potreby a obligatorné výdavky. Je bežnejšie, ľahšie implementovateľné a s mnohými skúsenosťami po celom svete. Realizuje sa najviac prostredníctvom finančných transferov/grantov, alebo prostredníctvom podielových daní. Za najdôležitejšie charakteristiky potrebné pri medzivládnom fiškálnom vyrovnávaní sa považuje stabilita a flexibilita (napr. Bird a Smart, 2002). Preto sa používa niekoľko základných postupov pri transferoch, ktoré by mali sledovať stanovené kritéria vyrovnávania – fixný podiel na príjmoch štátneho rozpočtu (napr. všetkých, alebo vybraných daní), podiel na vybraných výdavkoch miestnej samosprávy, prepojenie na vybrané špecifické charakteristiky obce. Pomerne nesystémové je vyrovnávanie na báze ad hoc prijímaných individuálnych rozhodnutí vyšších úrovni vlády. Ako podotýka Boadway (2001), neexistuje všeobecne akceptovaná teória slúžiaca k výberu správnej miery vertikálnych medzivládnych transferov, preto je ich dimenzia medzi štátmi značne rôzna.

Horizontálna fiškálna nerovnosť je do určitej miery komplikovanejšia, pretože sa jedná o vyrovnávanie rozdielov medzi jednotlivými samosprávami, ich príjmami a výdavkami. Podstatou *horizontálneho vyrovnávania* (angl. horizontal equalisation) sú transfery medzi samosprávami na

tej istej úrovni (medzi obcami, či medzi regiónmi). V princípe potom „bohatšie“ samosprávy prispievajú znevýhodneným samosprávam – najčastejšie do vyrovnávacieho fondu, z ktorého sú prostriedky redistribuované k samosprávam – príjmom (Hoorens et al., 2008). Vyrovnávanie je komplikovanejšie, menej prehľadné, ak má zohľadňovať odlišnosti medzi obcami, odlišné miestne preferencie, odlišné náklady a efektívnosť, inú schopnosť generovania príjmov. Bird a Smart (2002) poukazujú na negatívne aspekty takto založeného vyrovnávania najmä v redukcii iniciatív vygenerovať príjmy a čo najefektívnejšie poskytovať služby (ako u obcí „strácajúcich“, tak aj „získavajúcich“). Za vhodnejšie sa považuje uplatnenie princípu vyrovnávania kapacity samosprávy poskytovať určitú úroveň služieb (špecifikovanú napr. centrálnou vládou).

1.2.2. Základné teoretické východiská a priestorové súvislosti v miestnych financiách

Komunálne financie sa týkajú prostredníctvom všetkých obcí celého územia štátu. Preto sa nemôžeme vyhnúť zohľadneniu niektorých základných priestorových súvislostí a súvisiacich efektov, či foriem správania. Tie sú odrazom všeobecne prítomnej diferenciácie územia a s tým spojených nerovností, rozdielov v poskytovaní služieb a ich finančnom krytí. Pre lepšie pochopenie situácie obcí v oblasti ich financií postupne spomeniem aspoň tie najhlavnejšie okolnosti, ktorým samosprávy musia čeliť (vychádzajúc z Bennett, 1980; Brennan a Buchanan, 1980; Buchanan, 1965; Musgrave a Musgraveová, 1994; Oates, 1981;).

Prvým poznatkom je častejšie využívanie služieb resp. verejných statkov obyvateľmi bývajúcimi v blízkosti miesta ich poskytovania. Najčastejšie sa charakterizuje ako proces znižovania sa prospechu z verejných statkov (služieb) s rastúcou vzdialenosťou od bodu, z ktorého sú tieto statky poskytované – **efekt susedstva** (angl. neighbourhood effect, distance–decay, tapering). Citlivými prípadmi pôsobenia takéhoto efektu vzdialenosti sú napr. požiarne služby, polícia, či zdravotnícke služby. Prístup k niektorým verejným statkom môže byť vďaka nákladom, spôsobu dopravy, strate času na cestovanie sťažený, resp. finančne náročnejší. Napr. návštevnosť verejného plaveckého bazénu obyvateľmi z opačnej strany mesta, pre ktorých je tiež určený, je menšia. Opačný efekt však môže mať naopak aj prílišná blízkosť k niektorému verejnemu statku. Príkladom môžu byť rôzne riziká spojené s blízkosťou k veľkému futbalovému štadiónu (napr. sprievodný hluk, dopravná záťaž, až vandalizmus), či skládke odpadu, ktoré sú často majetkom miest.

Veľmi vplyvným faktorom ovplyvňujúcim miestne financie je samotná skutočnosť, že **celé územie štátu je vždy rozdelené väčším počtom malých samosprávnych jednotiek**. Od úrovne ich autonómie a kompetencií závisí možnosť poskytovania rôznych skupín verejných statkov, služieb, ich rôzneho štandardu atď. Lokality a regióny v rámci štátu potom vôbec nemusia byť z tohto hľadiska uniformné. Musíme akceptovať diferencovanosť potrieb i zdrojov na ich pokrytie, rozdielnosť ich sociálnej a ekonomickej situácie, ale i odlišnosť lokálnych spotrebných preferencií.

S členením územia súvisí existencia rozdielov v úrovni bohatstva a príjmov obyvateľov/domácností, ako aj ekonomických subjektov v rôznych územných jednotkách. Keďže samosprávy v mnohých štátoch môžu využívať rôzne formy majetkového zdanenia zameraného na svoju lokalitu, vyššia úroveň bohatstva znamená vyššiu daňovú bázu. Aj rovnaká miera zdanenia potom znamená odlišnú výšku príjmov samospráv. Minimálne sa to môže prejavovať napr. v príjmoch z dane z nehnuteľností, ak aj sú ostatné dane vyrovnávané celoštátne definovanými prístupmi (transferované napr. podľa počtu obyvateľov). Tento aspekt sa označuje ako **hypotéza rozdielnosti zdrojov** (angl. resources–disparity hypothesis).

Ďalším špecifikom sú rozdielne výsledky kolektívneho rozhodovania, odlišné spotrebiteľské a politické preferencie medzi jednotlivými územnými jednotkami. Tieto vedú často až k formovaniu spotrebiteľských „*službových klubov*“ – poskytovaniu skupiny verejných statkov, ktorá veľmi úzko súhlasí s miestnymi kolektívnymi preferenciami – tzv. **Buchananova hypotéza**. Toto špecifikum slobodnej voľby výberu poskytovaných služieb samosprávou sa opiera o poznatky Jamesa Buchanana (1965). Ten sa pokúsil svojou „teóriou klubov“, založenou na kooperatívnom členstve, preklenúť priestor medzi typickou privátnou a verejnou spotrebou, či typicky privátnymi a

verejnými statkami (ide o tzv. zmiešané verejné statky). Poukazuje na to, že kedykoľvek je úžitok jednotlivca z nejakého špecifického statku a služby závislý od veľkosti spotrebiteľskej skupiny, potom poskytovanie na princípe klubovej organizácie ponúkne túto službu efektívne, zatiaľ čo trh nie. Upozorňuje, že existuje široká škála statkov a služieb, pri ktorých je skupina užívateľov služby väčšia ako jedna osoba (čo je typická privátna spotreba) a menšia ako skupina nekonečne početná (čo je typický prípad verejného statku). Členovia klubu svojim členským znášajú náklady poskytovania určitej služby, ktorú preferujú. Týka sa statkov, kde „vylúčenie“ je možné (typické verejné statky sa vyznačujú nevylúčiteľnosťou zo spotreby). Kľúčovou otázkou teórie klubov je určenie členskej hranice, ináč povedané veľkosť najželateľnejších nákladov a úprava zdieľania spotreby. Čím väčší je počet členov (napr. golfového klubu), tým nižšie sú poplatky pre jedného člena (s určitou kvantifikáciou využitia zariadení klubu). Určitá rovnováha medzi kvantitou poskytovaného statku a počtom členov je pritom nutná a obmedzenia musia existovať. Podobne ako iné zovšeobecňujúce teórie, aj táto má svojich kritikov, resp. sa viacerí autori snažia o jej upresnenie. Niektorí sa pokúšajú dokázať (napr. Berglas, 1976), že poskytovanie služby na trhovom konkurenčnom princípe môže byť rovnako efektívne, najmä s ohľadom na veľmi diferencované preferencie zákazníkov, resp. doplnili tieto úvahy o dopravné náklady (náklady dopravy na miesto poskytovania služby, do sídla klubu z miesta bývania). Diskutuje sa aj o efektívnosti členských príspevkov, o ich korekcii a doplnení platbami za vstup, či odlišnými platbami za spotrebu v najžiadanejších časoch, či za najžiadanejšie formy služieb. Spotreba nejakého statku na princípe klubu a členského môže byť neefektívna. Ak členovia klubu znášajú určitú neefektívnosť, musia dostať iné výhody, ktoré vyvážia stratu efektívnosti. Preto nachádzame v ponuke verejných služieb a statkov medzi obcami odlišnosti – kým v jednej je to obecné golfové ihrisko, inde je to kúpalisko. Často sa jedná o statky, ktoré by mohli byť poskytované aj na privátnej, alebo aj „klubovej“ báze.

Charles Tiebout (1956) reagoval na dobovú diskusiu o ťažkostiach optimalizácie verejných výdavkov na centrálnej úrovni a načrtol odlišnú situáciu na miestnej úrovni. Jeho závery sa neskôršie začali označovať ako *hypotéza fiškálnej migrácie*, resp. **Tieboutova hypotéza**. Zvažoval situáciu, keď sa obyvateľ mesta chystá presťahovať do suburbánnej zóny. Aké premenné ovplyvňujú jeho voľbu konkrétnej obce, či časti suburbánnej časti mesta? Ak má deti, zaujímajú ho školy, kým iných zaujíma, či tam majú obecné tenisové kurty. Dostupnosť a kvalita takých služieb ako napr. pláže (obecné), parky, policajná ochrana, možnosti parkovania, vstupujú do rozhodovacieho procesu (musíme brať v úvahu dobovú realitu v USA). Vyberá si takú obec, ktorá najlepšie uspokojuje jeho kombináciu preferencií. Tiebout uvádza – ak by existoval väčší počet jednotiek miestnej správy, kontrolujúcich rôzne časti urbanizovaného územia, každá s právomocami rozhodovať o výbere, množstve a kvalite poskytovaných služieb, ako aj úrovni daní, potom by si mohla každá domácnosť vybrať lokalitu (obec v zázemí, predmestie, časť mesta), ktorá jej poskytuje takú vzájomnú kombináciu služieb a daňového zaťaženia, ktorú daná domácnosť uprednostňuje. Priestorová mobilita tak umožňuje domácnostiam výber najvhodnejšej lokality a súčasne núti predstaviteľov samosprávy zaoberať sa dôsledne spektrom poskytovaných služieb, ich nákladmi a brať v úvahu takéto preferencie obyvateľov (súčasných aj potenciálnych).

Čo by to znamenalo v praxi? Výsledkom by boli územno–správne jednotky obývané veľmi podobným typom domácnosti – boli by sociálne homogénne. Súčasne by to znamenalo, že by existovali značné rozdiely medzi jednotkami miestnej samosprávy. Napr. bezdetní manželia budú uprednostňovať bývanie v lokalitách s nízkymi daňami, prípadne samosprávu ponúkajúcu verejnú pláž, či verejné golfové ihrisko. Naopak, rodiny s deťmi budú bývať v lokalitách síce s vyššími daňami, ale dobrými školami, efektívnou miestnou políciou a pod. Tieboutov mechanizmus do určitej miery reflektuje situáciu v USA, kde rôzne miestne samosprávy poskytujú široké spektrum miestnych služieb, na rôznej úrovni a líšiace sa od miesta k miestu. Neobišiel ani predpoklady, za ktorých takýto mechanizmus môže pôsobiť ako napr. úplná sloboda sťahovania obyvateľov do hoci ktorej obce podľa výberu, dostatočné informácie o rozdieloch medzi obcami, veľký počet obcí, z ktorých si môžu obyvatelia vyberať, obce poskytujú služby podľa preferencií svojich obyvateľov, zaoberá sa aj optimálnou veľkosťou obcí z hľadiska nákladov poskytovaných služieb. Takto predstavuje sťahovanie obyvateľov – priestorovú mobilitu vo vzťahu k miestnym verejným službám, ako paralelu k cestám za výhodným nákupom (Tiebout, 1956). Táto hypotéza je predme-

tom dlhotrvajúcich diskusií (napr. Oates, 1981). Býva jej vytýkaný z hľadiska reality najmä menší počet konkurujúcich si obcí s nižšou variabilitou poskytovaných služieb a daní, menšia náchylnosť obyvateľov vyjadrovať svoje preferencie presťahovaním sa do inej obce, prílišné zdôrazňovanie väzby na verejné statky a služby, či nezohľadňovanie vplyvu nákladov na sťahovanie a nezohľadňovanie aspektu dostupnosti pracovných príležitostí. Časť komentárov sa viaže najmä na odlišnosť systémov miestnej správy v Európe.

Dôsledky takýchto procesov sa dostávajú do súvislosti s otázkami rovnosti. Je možné, že pri využití možnosti mobility obyvateľov, pri dostatočne liberálnom daňovom systéme, sa nakoniec budú tvoriť lokality charakteristické približne rovnakým komplexom preferencií, úrovňou príjmov, štandardom služieb a pod. To potom môže ústiť do značne diverzifikovanej štruktúry miestnych samospráv, vrátane existencie sociálne, ekonomicky a finančne deprivovaných jednotiek. Problém extrémnych nerovností napr. medzi bohatými a chudobnými samosprávami je potom potrebné korigovať existenciou nástrojov, ktoré by mali byť k dispozícii vyšším úrovňam vlády. Ani na miestnej úrovni sa vďaka slobode rozhodovania a pôsobeniu mnohých trhov diferenciám nevyhneme, otázna je však ich dimenzia. Ak sú jednotky dostatočne veľké môžu časť vnútorných nerovností na svojom území vyrovnávať vlastnými iniciatívami.

Iným efektom členenia územia na menšie samosprávne jednotky je **spillover efekt**. Ten sa týka zneprehľadnenia územia, ktoré znáša náklady poskytovania verejných statkov/služieb a územia, ktoré tieto statky, resp. služby využíva. Najčastejšie sa o ňom hovorí, ak prospech z poskytovaných služieb, ktoré poskytuje jedna územná jednotka, majú aj obyvatelia bývajúci mimo danej územnej jednotky (najčastejšie susedných jednotiek, napr. obcí). Ináč povedané, ich obyvatelia majú prístup k službám/blahobytu iných území (na nákladoch a tvorbe ktorých sa nemuseli priamo podieľať). V prípade spillover efektu, miestna správa znáša aj náklady poskytovania prospechu iným, zatiaľ čo v prípade tzv. spillin, miestne správy dovážajú výhodné externé prínosy a tešia sa využívaniu prospechu na náklady iných. Situáciu je možné riešiť viacerými spôsobmi, pričom závisí od ochoty spolupracovať medzi dotknutými obcami (strácajúcou, získavajúcou), napr. v podobe kompenzácií (napr. Williams, 1966).

Na spillover efekt nadväzuje aj v oblasti komunálnych financií známa tzv. **dilema samaritána** (Buchanan, 1975, napr. in Coate, 1995). Týka sa širokej skupiny prípadov, kedy jedna obec de facto prispieva druhej, prípadne je v pozícii „samaritána“ štát. Môže to byť jednak prostredníctvom spillover efektu, alebo prostredníctvom iných (napr. medzivládnych) transferov. Dilema spočíva v probléme ako má reagovať „samaritánska“ obec nejako prispievajúca susediacej, susediacim, či iným obciam. Pravdepodobne to nebude problém, ak sa jedná o jednotlivý prípad (môže konať v duchu altruizmu). Iná situácia môže byť ak sa jedná o systematické využívanie, či skôr zneužívanie „samaritánskej“ obce. Tá potom môže buď stav akceptovať, odvolávajúc sa na princípy rovnosti a solidarity, alebo najmä za určitých okolností zaujať sebeckejší, opatrnejší, či ináč reštriktívny postup voči „parazitujúcej“ obci (resp. jej občanom). Napriek prevládajúcej snahe obcí redukovať možnosti takéhoto správania, nedá sa mu často vyhnúť. Príklady s náznakmi takéhoto správania poznáme aj u nás. Stáva sa, že narazíme napr. na lyžiarsky vleč, spravovaný (vybudovaný, alebo dotovaný) miestnou samosprávou, ktorý má dvojaké ceny – trhovú pre návštevníkov nebývajúcich v obci a nižšie ceny pre obyvateľov obce (napr. prostredníctvom ťažko dostupných dlhodobých lístkov, preukazov na zľavu a pod.). V podobnej situácii je často štát voči svojim obciam, ktoré očakávajú, že bude za nich riešiť problémy, ktoré napr. vďaka spoliehaniu sa na jeho aktivitu zanedbávajú. Štát potom koná ako „rodič“, ktorý vždy nakoniec pomôže. Takáto forma štátneho altruizmu tiež môže vyvolať nechcené správanie u časti obcí, ktoré nebudú riešiť časť svojich problémov a potrieb (v očakávaní, že vždy niekto pomôže)

Rozdielna situácia obcí vedie aj k viac, či menej viditeľnej **medziobecnej konkurencii** aj vo finančnej oblasti. Spôsobuje to predovšetkým nedostatok prostriedkov na rozvoj obce, infraštruktúru, ale aj nedostatok pracovných príležitostí, služieb, či obchodov. Obce svojou finančnou politikou vstupujú do trhového prostredia, snažia sa pritiahnuť investorov, podnikateľské aktivity, nových obyvateľov, či návštevníkov. Aktívne pracujú so sadzbami miestnych daní, kombinujú svoje investície s privátnymi, využívajú iné nástroje, ktoré sa opierajú o miestne financie. Snažia sa tým ovplyvniť napr. investičné rozhodnutia podnikateľských subjektov, či spotrebné preferencie

občanov. To môže zlepšiť miestne prostredie, kvalitu a diverzitu poskytovaných služieb, zlepšiť miestnu infraštruktúru a pod. Prehnaná konkurencia a používanie finančných nástrojov však môže obec (obce) pri neopatrnom využívaní poškodiť napr. znížením výnosov z daní, alebo dlhodobým zaťažením výdavkovej časti rozpočtov. Veľmi typický je boj o investorov. Samosprávy bývajú v tomto prípade nezriedka značne ústretové v snahe poraziť konkurenčné samosprávy. Musgrave (1977) upozorňuje na *deštruktívnu daňovú konkurenciu* – to čo môže byť prospešné pre jednu obec, môže byť škodlivé z celonárodnej perspektívy, ak sa príliš veľa obcí vyberie touto cestou vzájomnej daňovej konkurencie.

Významne ovplyvnil miestne financie, decentralizáciu kompetencií, fiškálnu decentralizáciu a ich rozsah **Oatesov teorém** (niekedy aj Oateson decentralizačný teorém). Ten býva označovaný aj ako strata efektívnosti z fiškálnej centralizácie – „*pre verejný statok, ktorého spotreba je určená pre geograficky determinovanú skupinu obyvateľstva – pričom náklady poskytovania každej úrovne outputu tohto statku v každej jednotke samosprávy sú rovnaké pre centrálnu ako i zodpovedajúcu miestnu samosprávu – vždy bude efektívnejšie (alebo prinajmenšom rovnako efektívne) pre miestnu samosprávu poskytovať Paretovsky efektívnu úroveň outputu pre svoju územnú jednotku, ako pre centrálnu vládu poskytovať akokoľvek špecifikovanú a uniformnú úroveň outputu vo všetkých územných jednotkách*“ (pozn. preklad autora podľa Oates, 2006). Poukazuje na neefektívne vynakladanie prostriedkov na verejné statky centrálnou vládou, najmä ak v poskytovaní neexistujú významné spillover efekty a úspory z rozsahu poskytovania daného statku. Nedostatok informácií o lokálnej spotrebe a preferenciách spôsobuje nehospodárne vynakladanie rozpočtových prostriedkov, ak sú verejné statky poskytované centrálné.

Teorém inicioval mnohé diskusie. Ako aj neskoršie Oates (2006) upozornil, jeho teorém sa opiera o všeobecné podmienky, ktoré nie všetci kritici zohľadnili. Priznáva súčasne, že niektoré súvislosti teorému sú problematickejšie ako v čase publikovania (v roku 1972) predpokladal. Upozorňuje, že predpokladal prospech zo spotreby verejného statku len na území tej územnej jednotky samosprávy, ktorá ju poskytuje. Nepočíta s medzi-obecnými spillover efektmi. Prelievanie prospechu za hranice územnej jednotky, z ktorej sa poskytuje, by totiž mohli znamenať uprednostnenie centrálného poskytovania. Redukcia takýchto javov by však bola negatívne vyvážená stratou prispôsobenia outputu miestnym potrebám a preferenciám.

Upozorňuje to na všeobecnejší zámer jeho úvahy – brať do úvahy verejný statok v najširšom chápaní. Bez ohľadu na to, či sa jedná o typický „čistý“ verejný statok (predpokladajúci, že dodatočná osoba môže spotrebúvať daný statok bez zníženia spotreby niekoho iného, napr. ako národná obrana), alebo často pri miestnych verejných financiách zohľadňovaný tzv. miestny verejný statok (ktorý nemôžeme považovať za „čistý“ keďže napr. podlieha nákladom kongescie – napr. zdvojnásobenie veľkosti skupiny príjemcov si vyžaduje zdvojnásobenie vstupov, ak sa má zachovať nezmenená úroveň spotreby poskytovaných statkov). V jeho teoréme ide skôr o zdôraznenie skutočnosti, že nezáleží na tom, ktorá úroveň vlády statok poskytuje, ale na tom, že náklady poskytovania určitého štandardu sú rovnaké, či ich poskytuje centrálna, alebo miestna vláda. To súčasne vylučuje úspory z rozsahu z predmetu zohľadnenia.

Reaguje aj na častú kritiku predpokladu o uniformnom poskytovaní statkov centrálnou vládou. Predpokladá, že centrálné vlády ťažko budú mať dostatok informácií o aktuálnych miestnych preferenciách (tzv. asymetria v informáciách centrálnej a miestnej vlády), ako aj dostatočne flexibilné distribučné kanály poskytovania. Centrálné vlády pracujú často so značným množstvom územno-správnych jednotiek. Upozorňuje na možné politické limity pristupovať k diferenciácii poskytovania statkov zohľadňujúc celonárodné princípy rovnakého prístupu k obciam. Flexibilita v prístupoch centrálnej vlády je realizovateľná, nie je však bez ďalších nákladov. Diskusia o výhodnosti decentralizovaného a centralizovaného, ale neuniformného poskytovania si vyžadujú podrobné empirické testovanie a nemusí poskytnúť jednoznačné výsledky. Vzťah centralizovaného vs. decentralizovaného poskytovania služieb je veľmi komplexný.

Značný vplyv na diskusiu o financiách na miestnej úrovni má Brennan–Buchananova **hypotéza Leviatanu** (1980). Títo autori rozvinuli model príjem (a svoju veľkosť) maximalizujúcej vlády – Leviatanu. Predpokladali pritom, že vlády maximalizujú svoje príjmy z akýchkoľvek zdrojov zdanenia, ktoré majú k dispozícii v zmysle ústavy. Opierali sa o ekonomický pohľad na vládu a samosprávu. Reagovali na systematický nárast vládnych výdavkov (meraný napr. podielom na

HDP) a kládli si otázku ako udržať takúto aktivitu vlády v prijateľných dimenziách. Poukázali na to, že konkurenčný boj o zdroje (dane) medzi úrovňami vlády a samosprávy a mobilita zdrojov medzi jednotkami je vhodnou náhradou obmedzení v daňovej oblasti. Načrtávajú prospešnosť decentralizácie z hľadiska znižovania celkových verejných príjmov a výdavkov. Vyzdvihujú efektivitu konkurencie medzi jednotkami samosprávy. Ako uvádzajú – „*Celková intervencia vlády do ekonomiky by bola tým menšia, ceteris paribus, čím väčší by bol rozsah decentralizovaných daní a výdavkov, čím homogénnejšie by boli dielčie jednotky územia, čím menšie by boli územné samosprávne jednotky a čím menšie by boli čisté výnosy z miestnych poplatkov*“ (pozn. preklad autora). Konkurencia medzi samosprávami územných jednotiek vedie k daňovej konkurencii, znižuje monopol centrálnej vlády na zdaňovanie a približuje výdavky na úroveň bližšiu občanom.

Veľmi významne prispeli týmto analyticko–poznávacím modelom k diskusii o fiškálnom federalizme, diskusiám o distribúcii kompetencií medzi rôzne úrovne vlády, distribúcii práv zdaňovania, či veľkosti jednotiek samosprávy. Autori sa zaoberali optimálnou štruktúrou, veľkosťou a počtom územných jednotiek, pri zvažovaní ktorých musia byť brané v úvahu prinajmenšom štyri faktory. *Náklady mobility* (1) vstupujú do úvah jednoduchým záverom – keďže náklady mobility (dopravné náklady) s rastúcou vzdialenosťou rastú, obyvatelia majú tendenciu cestovať za statkami a službami, a tým fiškálne využívať susediace samosprávy, ak tieto sú geograficky blízko seba. Ich využívaním získavajú väčšiu variabilitu služieb a zlepšujú efektivitu ich poskytovania jednotlivým samosprávam. *Eventualita tajných dohôd* (2) naznačuje vhodnosť väčšieho počtu jednotiek samosprávy – pri ich menšom počte existuje väčšie riziko dohôd o druhu, či cenách ponúkaných verejných statkov. *Rozsah poskytovaných verejných statkov* (3) priamo súvisí s veľkosťou územnej jednotky s ohľadom na úspory z rozsahu. Posledný faktor – *náklady administratívy a organizácie* (4), smerujú skôr v prospech menšieho počtu samosprávnych jednotiek.

Závažne prispel k štúdiu vzťahu veľkosti vlády/verejného sektoru a decentralizácie Rodden (2003). Reagoval na protichodné výsledky výskumov snažiacich sa potvrdiť resp. vyvrátiť hypotézu Leviatanu. Svojou rozsiahlou porovnávacou analýzou (vybrané krajiny OECD za obdobie dvadsiatich rokov) potvrdil, že decentralizácia sa spája s menším verejným sektorom, ak je spravádzaná vlastnou autonómnou daňovou bázou. Ak je však decentralizácia financovaná priamymi medzivládnyimi transfermi – prostredníctvom podielových daní, grantov, alebo centrálnym štátom regulovaným zdaňovaním, potom je fiškálna decentralizácia spojená s „väčšou vládou“. Záleží teda na podstate fiškálnej decentralizácie.

1.3. MIESTNE FINANCIÉ A ROZPOČET

Miestne financie sú časťou rozsiahlejšieho systému verejných financií (konkrétnejšie napr. sústavy verejných rozpočtov), spojených s princípom vlády nad konkrétnym územím. Aj oni musia rešpektovať základné princípy verejných financií, fungovať na základe ročného rozpočtu, tiež ukončujú svoj finančný rok záverečným účtom. Samosprávy obcí sa opierajú o základné práva relatívnej finančnej autonómie a znášajú s tým spojené riziká (vždy však v legislatívnom rámci definovanom zákonmi). Ich základnou funkciou je zabezpečovať administráciu svojho územia a poskytovať určitú širšiu chápanú skupinu verejných statkov (služieb) pre obyvateľov. Aj na území obce však spravujú vybrané kompetencie regionálne samosprávy, či štátna správa. Okrem týchto vyšších úrovní vlády je druhým smerom zúženia priamych funkcií komunálnej úrovne prechod na privátne poskytovanie mnohých kedysi verejných služieb.

Finančná autonómia miestnej samosprávy je jej nevyhnutným znakom, je však len relatívna. Financovanie obcí je významne späté s vyššími úrovňami vlády, najmä s úrovňou centrálného štátu. Participujú na celom systéme transferov finančných prostriedkov medzi týmito úrovňami. Miestna úroveň jednak dostáva v rôznych formách podiel na prostriedkoch vznikajúcich (zhromažďovaných) pod správou vyšších úrovní a jednak im časť prostriedkov presúva späť, napr. v podobe

daní z vlastných aktivít. Štáty len zriedka vôbec nevstupujú do systémov financovania samospráv. Využívajú na to v zákonoch definované limity, aby napr. miestni obyvatelia neboli zdaňovaní extrémne vysoko, nespravodlivo, alebo neproporcionálne. Nezriedka stanovujú princípy ako vyberať poplatky za citlivé služby, alebo umožňujú vstupovať do cien nezávislým inštitúciám regulujúcim časť cien služieb poskytovaných samosprávou, či jej prostredníctvom. Predmetom dohľadu a limitov bývajú aj otázky zadlženia samospráv. Napriek obmedzeniam definovaným legislatívou je sloboda rozhodovania samospráv o finančných prostriedkoch ktorými disponujú pomerne rozsiahla. Každý štát je však v rozsahu finančnej autonómie poskytnutej obciam špecifický.

Podobne **štát sleduje a ovplyvňuje výdavky obcí**. Na časť poskytovaných výdavkov a ich použitie stanovuje náročné kritéria/štandardy, ktoré následne sleduje. Štáty na obce delegujú kompetencie a zabezpečujú ich financovanie. Súčasne poskytujú obciam v rôznej miere a s rôznym určením značné prostriedky na vykonávanie funkcie samosprávy a poskytovanie potrebných služieb. Hoci aj v oblasti výdavkov majú samosprávy značnú voľnosť pri stanovení priorít, sú viazané povinnosťou vynakladať prostriedky na určité obligatorné činnosti a aktivity. Štáty niekedy pomerne prísne sledujú konanie samospráv v oblasti výdavkov. Stanovujú pravidlá, či už v oblasti mzdových výdavkov, či pri obstarávaní služieb a tovarov, definujú požiadavky na transparentnosť. Na sledovanie miestnych financií majú štáty vyvinuté svoje informačné systémy, pre ktoré všetky obce povinne poskytujú vyžadované informácie.

Princípy finančného pôsobenia samospráv by mali rešpektovať predovšetkým (vychádzajúc aj z Peková, 2004; Neubauerová a kol., 2006):

- hospodárenie na báze ročného rozpočtu a viacročného rozpočtovania – hlavných dokumentov miestnych financií,
- konzistenciu finančného hospodárenia samospráv s celkovým smerovaním verejných financií v štáte,
- určitý stupeň finančnej autonómie meranej autonómiou rozhodovania v tejto oblasti a dostatočnej kapacity zdrojov k uskutočňovaniu autonómnej finančnej politiky (určitá miera sebestačnosti samospráv),
- spravodlivosť, slušnosť a solidárnosť vo finančných vzťahoch medzi obcami, vrátane procesov prerozdelenia,
- dostatočnú transparentnosť miestneho finančného systému umožňujúcu verejnú a občiansku kontrolu,
- stabilitu celkového rámca miestnych financií – ako v oblasti pravidiel hospodárenia, tak aj v nastavení hlavných finančných tokov,
- účinnosť miestneho finančného systému – efektívne využívanie zdrojov v prospech spravovaného územia a občanov,
- administratívna nenáročnosť správy financií – nenáročnosť na pracovnú silu, nekomplikované súvisiace procesy,
- účinný systém vnútornej a vonkajšej kontroly hospodárenia (vrátane dohľadu štátu).

Konkrétnym vyjadrením finančných tokov v obciach je **rozpočet**, ako jeden z hlavných dokumentov samospráv týkajúci sa miestnych financií. Rozpočet ako dokument s vysokou mierou záväznosti (schválený orgánmi samosprávy) pomerne podrobne načrtáva budúce toky finančných prostriedkov, minimálne na nasledujúci rok (resp. v mnohých krajinách na niekoľko nasledujúcich rokov). Okrem základného členenia na príjmy a výdavky, zvyčajne obsahuje i položky mimoriadnych príjmov a výdavkov, alebo mimorozpočtových príjmov a výdavkov, resp. sa využíva členenie rozpočtu na *bežný rozpočet* (riadny rozpočet, pokrýva základnú prevádzku), *kapitálový rozpočet* (mimoriadny rozpočet, pokrýva najmä investície) a *finančné operácie* – v závislosti od legislatívy danej krajiny. Na druhom konci procesu je **záverečný účet** – ako určitá forma zúčtovania finančných tokov za uplynulý rok, tiež schvaľovaný orgánmi samosprávy, aj s vyjadrením audítora, či uplatnením iných foriem internej a externej kontroly dodržiavania pravidiel platných pre miestne financie.

Pozornosti nemôže uniknúť samotný **proces prípravy rozpočtov**. Pozostáva z hľadania príjmových a výdavkových preferencií, ich porovnania s finančnými možnosťami a potrebami obce a končí schválením rozpočtu. Proces dlhodobej prípravy je najčastejšie v rukách špecializovaných

výkonných pracovníkov obecných úradov. Ich návrh je potom konfrontovaný s názormi a požiadavkami ostatných výkonných pracovníkov a volených orgánov samosprávy. Výsledný návrh rozpočtu býva potom predložený na diskusiu a pripomienkovanie občanom obce. Upravený návrh rozpočtu nadobúda platnosť po diskusii a schválení najvyššími zastupiteľskými orgánmi obce. Prakticky všetky štáty sledujú rozpočty samospráv, keďže sú súčasťou systému verejných financií. Špecifickým problémom rozpočtov bývajú kapitálové rozpočty a správa penzijných fondov samospráv (ak ich štáty majú).

1.4. PRÍJMY MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Financovanie samospráv sa opiera viaceré zdroje príjmov. Niektoré z nich majú v rukách samotné samosprávy a v časti sú závislé od transferov prostriedkov z iných zdrojov. Štát delí časť svojich príjmov vo forme podielových daní medzi jednotlivé úrovne vlády (napr. daň z príjmov), iné môže priamo zveriť len niektorej úrovni (napr. daň z nehnuteľností miestnej úrovni). Tieto potom bývajú označované ako štátne, regionálne, alebo miestne dane, podľa úrovne, ktorá dostáva celý výnos dane. Okrem príjmov z daní môže miestna úroveň získavať prostriedky prostredníctvom najrôznejších miestnych poplatkov (tu je ich možné nájsť pomerne veľa) a formou výnosov z vlastných podnikov (aj keď tie nebývajú výsostne ziskovo orientované) a majetku obce. Vzhľadom na dynamický vývoj na strane výdavkov a často nevyhnutných, alebo neočakávaných potrieb, sú obce nútené využívať možnosť požičiavania (najmä z komerčných bánk) a mimodaňových transferov z vyšších úrovní vlády (granty, príspevky z účelových fondov), eventuálne i dary od fyzických a právnických osôb.

1.4.1. Daňové príjmy

Jedným zo základných znakov súčasnej samosprávy je možnosť získania významnej časti potrebných finančných zdrojov z daní, z ktorých aspoň určitú časť má právo určovať samostatne. Možnosť vyšších daňových príjmov motivuje aktivitu samospráv tak, aby si posilňovali svoju vlastnú daňovú bázu. To je najmä prípad daní plne zverených obciam. Platí to tiež v systémoch krajín, v ktorých sa dane (resp. ich časť) prerozdeľujú podľa sídla daňovníka (plátcu dane). Čím viac daní sa totiž vyberie v meste, tým väčší bude príjem pre vlastnú samosprávu. Táto motivácia býva obmedzená skutočnosťou, že v mnohých krajinách sa pri rozdeľovaní výnosu daní postupuje len prepočítaním ich výnosu na počet obyvateľov trvalo žijúcich v danej obci. Dôvodov k preferovaniu daňových príjmov je viacero. Ich podstatnou prednosťou je stabilita výnosu a možnosť samostatného rozhodovania o použití daňových príjmov. Obce však vo väčšine prípadov nemajú dostatok príjmov z daní na pokrytie všetkých výdavkov, čo dopĺňajú ostatnými – nedaňovými príjmami. Najfrekvencovanejším zdrojom príjmov obcí sú dva prípady daní:

- a) **dane plne zverené štátom samospráve** (obec dostáva celý príjem určenej dane – miestne dane),
- b) **podielové dane** (obec dostane určitú časť štátom vyberanej dane).

Existuje veľa možností výberu, ktoré dane by mohli byť miestne, či regionálne. Za plne **miestnu daň** môžeme považovať takú, pri ktorej môže miestna samospráva samostatne určiť daňové sadzby, daňový základ a môže použiť výnos tejto dane podľa vlastného uváženia. Od miestnych daní sa okrem už uvedeného očakáva najmä rešpektovanie rovnosti daňovníkov, stabilita (daňový základ, bez vplyvu miestnych ekonomických cyklov), imobilná daňová báza (nemožnosť presunúť platbu dane inde), jednoduchosť (zrozumiteľná pre daňovníka, jednoduchá správa dane, minimalizácia daňových únikov), ekonomická neutrálnosť (nemala by významnejšie nákladmi

vstupovať do rozhodovania ekonomických subjektov a domácností, napr. zvažovania odchodu z obce). Nie je pritom dôležité, či daň vyberá samotná samospráva, alebo daňové úrady pod kontrolou štátu. Výnosy z miestnych daní môžu byť z mnohých dôvodov značne diferencované.

Napriek existencii viacerých možností miestnych daní (napr. miestna daň z príjmu, miestna daň z predaja a pod.), najčastejšie zostáva plne k dispozícii samosprávam len **daň z nehnuteľností** (angl. property tax, real estate tax, council tax, land tax) – celosvetovo najtypickejšia daň, ktorej výnos patrí miestnym samosprávam. Môže mať dve základné formy (Portnov et al., 2001) – založenú na *trhovej hodnote nehnuteľností* (1), alebo založenú na *určitom objektívnom meradle, nesúvisiacom s trhovou hodnotou nehnuteľnosti* (2). Prevažuje snaha aplikovať tzv. ad valorem zdanenie, založené na trhovej hodnote. Takéto zdaňovanie si však vyžaduje objektívne informácie, ktoré spoľahlivo poskytuje len efektívny trh nehnuteľností. Od neho sa odvíja systém ocenenia nehnuteľností. Ak je ťažké takéto podmienky zabezpečiť, musí sa pristúpiť k aplikácii druhého prístupu k zdaňovaniu (tzv. non ad valorem). Jeho hlavným nedostatkom je, že nezohľadňuje hodnotu lokality, kde je nehnuteľnosť umiestnená. Typický je v krajinách s nerozvinutým trhom nehnuteľností, prechádzajúcich sociálno-ekonomickou transformáciou v Strednej a Východnej Európe, ale aplikuje sa napr. aj v štáte Izrael. V tomto prípade je základom zdaňovania nehnuteľností ich plocha. S dozrievaním ich trhových ekonomík, modernizáciou spoločnosti sa aj u nich postupne implementujú do modelu zdanenia na základe plošnej výmery nehnuteľností aj ďalšie prvky priblíženia k ich trhovej hodnote, najčastejšie kombináciou viacerých faktorov, vrátane lokalizácie (Buček, 2008). Najväčším problémom dane z nehnuteľností je adekvátnosť systému ohodnotenia nehnuteľností a systém výnimiek v pôsobnosti tejto dane (napr. budovy patriace verejnému sektoru).

V prípade **podielových daní** býva najčastejšie príjmom samospráv určitý významnejší podiel na dani z príjmu (väčší prevažne len v prípade fyzických osôb, príp. menší podiel na dani právnických osôb), prípadne dane z pridanej hodnoty, či iných daní. Podielové dane majú v sebe zakomponovaný významný vyrovnávací mechanizmus. Nemôžeme ich považovať za miestne dane, pretože ich špecifikácia je plne v rukách centrálnej vlády, vrátane určenia podielu na výnosoch vybraných daní jednotlivým úrovňam samosprávy. Obce závisia od súvisiacich rozhodnutí centrálnej vlády a parlamentu. Výber daní majú v rukách daňové orgány štátu. Negarantujú výšku výnosu, ale prevažne len percentuálny podiel na stanovenej dani, závislý skôr od makroekonomickej situácie, vrátane väzby na ekonomický cyklus. Môžu byť prepojené na výnosy v určitej priestorovej jednotke, alebo prepojené na výnosy v celoštátnom meradle a následne prerozdeľované podľa zvolených distribučných kľúčov (napr. počet obyvateľov, ale prevažujú komplexnejšie distribučné vzorce presnejšie reflektujúce situáciu a potreby samospráv).

Významnou zložkou príjmov v rukách samospráv je veľmi rôznorodá sústava ostatných **miestnych daní** (patria sem aj viaceré poplatky charakteru dane), ktoré sa využívajú najmä ako ďalšie doplnkové príjmy (nebývajú hlavným zdrojom príjmov). Najčastejšie to býva daň z predaja niektorých komodít v meste (najtypickejšie bývajú alkohol, cigarety, benzín), rôzne poplatky súvisiace s prenajímaním, používaním verejných priestorov, špeciálne licencie. Môžeme ich považovať za príjem charakteru dane, keďže sa neviažu priamo na konkrétny účel spotreby.

1.4.2. Poplatky a ostatné príjmy

Poplatky majú niekoľko základných podôb. Občania ich uhrádzajú samosprávam, resp. ich subjektom predovšetkým za *rôzne administratívne úkony a poskytované služby*. Predmetom opatrného zvažovania samospráv musí byť najmä rozhodovanie o spôsobe voľby medzi formou finančného krytia svojou podstatou odlišných služieb – voľby medzi krytím nákladov zdanením, poplatkami, či zmiešaným krytím výdavkov. Kým poskytovanie typických verejných statkov musí byť pokryté daňami v plnej miere (napr. verejné osvetlenie), u služieb kolektívneho (či ešte užšieho – skupinového) charakteru je už možné zvažovať využitie *užívateľských poplatkov*. Už samotné použitie pojmu „poplatok“ naznačuje, že sa jedná o špecifickú formu úhrady, reflektujúcu skôr administratívny a politický, ako trhovú charakter určenia výšky úhrady. Sadzobníky poplatkov

schvaľujú zastupiteľské orgány samosprávy po zvážení širšej kategórie argumentov (nielen ekonomických). Posledné desaťročia môžeme sledovať príklon k presadzovaniu užívateľských poplatkov na úhradu služieb mimo typických verejných statkov a služieb.

Užívateľské poplatky sa platia za pomerne širokú kategóriu služieb. Patria sem poplatky za využívanie verejných zariadení (vstupné do plavární, parkov, múzeí atď.), ako aj široký sortiment služieb poskytovaných samosprávami (od knižnice až po likvidáciu odpadu atď.), ale patria sem aj vybrané úhrady za služby ako školstvo (napr. nepovinné predmety, záujmové krúžky), nájom sociálnych bytov (postavených samosprávou), služby sociálnej starostlivosti, parkovanie, a pod. Kým v niektorých prípadoch sa môže platiť až poplatok blízky plným nákladom poskytovanej služby, inokedy môže byť skôr symbolický, resp. motivačný (napr. s cieľom uvážene čerpať danú službu). Užívateľské poplatky majú *výhodu adresnosti* (platí ten, kto službu, resp. zariadenie využíva). Dobre *odrážajú dopyt a regulujú potenciálnu nadspotrebu* (predovšetkým ak sa jedná o poplatok blízky trhovým nákladom). Predovšetkým tí, čo určitú službu a zariadenie využívajú viac, viac aj platia, oproti tým, čo ju využívajú menej. Dá sa takto zvládnuť aj situácia, pri ktorej má záujem niektorá z miestnych (záujmových) skupín zvýšiť spotrebu niektorej zo služieb, z ktorej sama má najviac úžitku. Je to snaha zvýšiť svoj kolektívny prospech, na úkor celkových nákladov samosprávy, tzn. ostatných miestnych a národných platcov daní.

Bailey (1999) uvádza **dva základné koncepty stanovenia výšky poplatkov**. Prvý koncept doporučuje stanovenie ceny *na základe dlhodobých marginálnych nákladov* (tzn. dlhodobých kapitálových a prevádzkových nákladov). Optimálna tarifa sa potom skladá z fixnej zložky (pokrýva kapitálové náklady) a premenlivej zložky (pokrýva prevádzkové náklady). Uznáva sa pritom, že to nie je forma najefektívnejšej tvorby ceny, ale skôr spôsob pokrytia nákladov. Samotné účtované náklady nemusia najlepšie pokrývať efektívne poskytovanie daných služieb. Druhý koncept sa opiera o *zhodnotenie úžitku poskytovanej služby*. Posúdenie úžitku je však veľmi odlišné, napr. z hľadiska politikov, úradníkov, ako samotných obyvateľov. Preto je výška poplatku napr. zanedbateľná s ohľadom na prospešnosť danej služby pre miestnu komunitu, resp. jej výška je určená náhodne, mimo ekonomických úvah a nadobúda prvky paušálnej úhrady, resp. dane. Poplatok môže odrážať krytie len prevádzkových nákladov, krytie prevádzkových nákladov a čiastočné krytie fixných nákladov, prípadne plné krytie nákladov. Môže byť niekedy naviazaný na krytie vybranej časti nákladov služby, či na základe výšky poplatkov porovnateľnej služby v iných sídlach, alebo je stanovený s ohľadom na cenu podobnej služby poskytovanej privátnym sektorom. V praxi mnohokrát nachádzame stav, kedy užívateľ neplatí poplatky v plnej miere a rozdiel sa hradí z miestneho rozpočtu (napr. za odvoz a likvidáciu komunálneho odpadu).

Problémom užívateľských poplatkov sú **výnimky a zľavy**, prijaté rozhodnutím samosprávy. Tie sú určitým politickým kompromisom sprevádzajúcim výber poplatkov. V skutočnosti pritom znamenajú subvencovanie časti občanov. Majú dva základné smery – *zohľadnenie celých rôzne definovaných skupín* (penzisti, deti, handikepovaní, študenti) a *zohľadnenie schopnosti úhrady poplatku* (rôzne definované formy sociálnej odkázanosti, chudoby a pod.). Komplex výnimiek, ak má byť funkčný, musí byť jednoduchý, jednoznačný, bez vyšších administratívnych nákladov, nevhodného vstupu do súkromia a aj početnosť výnimiek by nemala prekročiť určitú rozumnú dimenziu.

1.4.3. Dotácie

Okrem rámca rozpočtovej a daňovej politiky sú programy **dotácií (grantov)** najviditeľnejším prejavom postoja centrálného štátu k obciam a regiónom, i medzivládnych vzťahov vôbec. Sú praktickým vyjadrením realizácie konkrétnych cieľov štátu. Ich hlavnými formami sú (Bailey, 1999) – *všeobecné dotácie* (alebo globálne, nepodmienené, všeobecné granty, angl. najčastejšie general, unconditional grants) a *účelové dotácie* (špecifické granty, angl. specific, categorical, earmarked grants). Niekedy sa môžu rozlišovať aj dotácie na bežné, alebo kapitálové výdavky. Je všeobecnou tendenciou aby sa poskytovanie prostriedkov formou dotácií obmedzilo. Cieľom je posilnenie zodpovednosti každej úrovne správy územia za funkcie, ktoré poskytuje, v súlade so svojimi príjmovými možnosťami. Reálne stav však prináša mnoho disproporcií a zásahov do živo-

ta lokalita, ktoré len ťažko môžu byť vykryté z miestnych zdrojov, pretože každá lokalita je súčasťou širšieho prostredia a prebieha v nej celé spektrum procesov. Rovnako sa považuje za vhodnejšie prideľovať prostriedky ako všeobecné dotácie a tým posilňovať samostatnosť rozhodovania samospráv. Problémom býva ich spravodlivé rozdeľovanie, vhodnosť kritérií, transparentnosť prideľovania, možnosť politického zasahovania. Systém dotácií ak má byť dostatočne funkčný musí byť stabilný, transparentný, jednoduchý a musí motivovať k efektívnemu hospodáreniu.

Všeobecné (neúčelové) dotácie sú transferom poskytovaným bez podmienok usmernenia ich využitia (o použití rozhodujú samotné samosprávy). Aj na konkrétnu distribúciu týchto prostriedkov sa stanovujú podmienky, či konštruujú matematicky vyjadrené formuly podľa zámerov poskytovateľa, s rôznou váhou vybraných premenných, napr. počet obyvateľov, príjem na obyvateľa, výška vybraných daní, a pod. tak, aby prostriedky spĺňali zámery štátu. Môžu byť pridelené v určitej presnej sume, alebo sa viažu na špecifikovanú snahu (angl. effort related general grant) miestnej samosprávy, napr. výška dotácie sa viaže na výšku príjmov (napr. z daní) samosprávy (opäť s limitom, alebo bez neho). Aj oni sú nástrojom vertikálneho, alebo horizontálneho vyrovnávania rozdielov medzi obcami.

Účelové dotácie sú pridelené na určitý účel a na ten musia byť vynaložené (vrátane akceptovania kontroly využitia). Nemusia byť nárokovateľnou časťou príjmov rozpočtov obcí. Vynakladajú sa na poskytovanie statkov a služieb, ktoré miestna samospráva poskytuje v zastúpení štátu, obciam znášajúcim významné spillover efekty, alebo na financovanie minimálneho štandardu poskytovania určitých služieb. Môžu byť vyjadrené presnou sumou, alebo ako určitý percentuálny podiel výdavkov miestnej samosprávy. V takom prípade môže byť ešte určená horná hranica výšky dotácie, alebo je táto forma dotácie bez takejto hranice. Veľmi frekventovaná je podoba dotácií ako tzv. „*kritériálnych dotácií*“ (angl. formula grants), kedy sa pridelenie prostriedkov viaže na splnenie legislatívou predpísaných kritérií. Najčastejšie sú takéto dotácie prideľované pomocou vzorcov umožňujúcich zohľadniť váhu rôznych faktorov pri prideľovaní (Musgrave a Musgraveová, 1994). Tie často odrážajú diferencovanosť podmienok miestnych samospráv a ich odlišné kompetencie. Keďže zvládnutie príliš úzko špecifikovaných programov dotácií zo špeciálnych fondov býva náročné (napr. administratívne), ukázalo sa v niektorých sférach výhodnejšie postupovať formou „*blokových dotácií*“ (angl. block grants). Typickými príkladmi boli napr. americké Community Development Block Grant (CDBG) a Urban Development Action Grant (UDAG) programy (napr. Dreussi a Leahy, 2000). Blokované granty pokrývajú širšie definované oblasti – napr. bývanie, technickú infraštruktúru, školstvo. Umožňovali použitie prostriedkov v širšie definovaných oblastiach, pričom plnili požiadavky vlády na ich smerovanie (ale nie tak striktné obmedzené, ako v prípade špecifických dotácií). Ich cieľom býva aj zvýšiť flexibilitu a samostatnosť rozhodovacích možností na lokálnej úrovni. Existuje však veľké množstvo a možnosti zmiešaných foriem poskytovania dotácií. Jednou z alternatív je ich pridelenie na základe predloženého projektu ako tzv. „*projektové granty*“ (angl. project grants), podľa určenej skupiny podmienok po splnení ktorých dochádza k výberu (na úrovni poskytovateľa grantu, najčastejšie štátu) najlepších, alebo najnaliehavejších projektov (prostriedky bývajú väčšinou limitované). Veľmi často sa u týchto grantov vyžaduje aj *finančná spoluúčasť žiadateľa* – samosprávy (často špecificky vyžadovaná podľa jednotlivých programov, napr. okolo 50–60 %, väčšinou nie viac). Princíp spolufinancovania má tiež za cieľ zabrániť nadmerným požiadavkám na výšku grantu pre konkrétny projekt.

1.4.4. Výnosy z podnikania a ostatné príjmy

Príjmy z podnikania sú tradičnou zložkou príjmov miest a obcí. Najmä v krajinách so silnou tradíciou miestnej samosprávy sú dobre rozvinuté mechanizmy aktívneho prístupu ku generovaniu príjmov z vlastných podnikateľských aktivít. Tieto sa orientujú na aktívne operácie s majetkom obce (prenájom, predaj), výnosy z vlastných podnikov a z podnikov s účasťou obce, ako aj výnosy z operácií s cennými papiermi. Z ostatných príjmov môžu mať rôznu dôležitosť výnosy z lotérií, dary, výnosy z verejných zbierok, združené prostriedky (napr. s inými samosprávami). Z

hľadiska samospráv z ostatných príjmov najväčšiu pozornosť pútajú prostriedky dostupné vo fondoch EÚ.

Podnikanie miestnych samospráv má však v súčasnosti širší rámec, ako len narábanie s majetkom obce na zlepšenie jej príjmov. Vstupuje aj do procesov *vytvárania vhodného miestneho podnikateľského prostredia* pre aktivity rôznych vlastníkov (napr. Hamalová a kol., 1995). Harvey už dávnejšie (1989) konštatoval, že samosprávy v mestách musia byť oveľa viac inovatívnejšie a podnikavejšie, ochotné preskúmať všetky možné cesty k prekonaniu svojich ťažkostí a zabezpečeniu lepšej budúcnosti pre svojich obyvateľov. Znamená to odklon od pasívneho zamerania sa na manažérske riadenie svojich kompetencií v poskytovaní verejných služieb. Takýto trend mal a má pomôcť úspešne prekonávať najrôznejšie ekonomické a spoločenské výzvy doby, ktorým mestá čelia. Odráža to aj posun k používaniu k širšiemu termínu „*local governance*“ (na vládnutí sa podieľa oveľa viac aktérov ako len miestna samospráva, silný býva vplyvom súkromného a neziskového sektoru) namiesto zaužívaného „*local government*“ (len miestna samospráva), na označenie aktuálnej situácie v riadení miestnych záležitostí (napr. Goodwin a Painter, 1996; Harding et. al., 2000). Viacerí partneri samosprávy sú dnes oveľa aktívnejší v poskytovaní služieb, ovplyvňovaní chodu a v priamej participácii na rozvoji mesta. Poukazuje sa aj na prienik podnikateľského étosu súkromného sektoru, aplikáciu modelov riadenia vyskúšaných v súkromnom sektore v riadiacich postupoch miestnej samosprávy. Jedným z najviditeľnejších príkladov nárastu podnikateľských prístupov je presun časti zodpovednosti za vybrané služby na miestne podniky (kontrolované miestnou samosprávou ale formované na podnikateľských princípoch), súkromné podnikateľské subjekty a široká aplikácia partnerstiev verejného a súkromného sektora.

Závažnou kategóriou príjmov sú **výnosy z podnikov kontrolovaných samosprávami**, dnes fungujúcich aj ako zmiešané verejno-privátne spoločnosti. Veľmi často však samosprávy uprednostňujú podniky plne vlastnené samosprávou, resp. viacerými samosprávami. Môžeme sa preto stretnúť s pojmom *miestne verejné spoločnosti* (angl. local public companies), v niektorých štátoch dokonca so špecifickým statusom priznaným zákonom (napr. Francúzsko). Za takúto spoločnosť sa považuje podnikateľský subjekt ktorého aspoň 50 % kapitálu vlastní jedna, alebo viaceré samosprávy, alebo ak tieto vlastní aj menej ako 50 % kapitálu, ale prakticky kontrolujú aktivity spoločnosti. Cieľom takýchto spoločností prevažne nie je len zisk, ale adekvátne poskytovanie služieb, resp. rozvoj územia samosprávy (Dexia, 1999). Miestne samosprávy po celom svete veľmi frekventovane využívajú takúto formu zabezpečovania svojich kompetencií a iniciatív.

Verejno-súkromné partnerstvo (často ako PPP z angl. public-private partnership) sa stalo v súčasnosti často diskutovanou a využívanou možnosťou zabezpečovania verejných služieb, či obstarávania verejných zariadení. Súvisí s celkovým trendom redukcie úlohy verejného sektoru, využitím skúseností súkromného sektoru, potrebou efektívneho výkonu mnohých kompetencií, ale i nedostatkom zdrojov samospráv. Súvisieť s tým môže aj transfer kompetencií spojený s decentralizáciou, veľkosťou obcí, potrebou dosiahnutia úspor z rozsahu a pod. Spája sa najmä s financovaním, výstavbou, rekonštrukciou, prevádzkovaním, údržbou určitých zariadení a infraštruktúry, ako aj poskytovaním služieb. Neubauerova et al. (2006) ako prínosy tejto spolupráce uvádzajú rozloženie rizika medzi verejnú a súkromnú sféru, doplnenie chýbajúcich investičných a prevádzkových prostriedkov, zabezpečenie ich efektívnejšieho využívania a účinnejšej kontroly.

Vhodný základný rámec pre priblíženie si problematiky predstavuje *Zelená kniha o partnerstve verejného a súkromného sektoru a práve spoločenstva o verejných zákazkách a koncesiách* (CEC, 2004). Naznačuje, že typické PPP má skôr dlhodobý charakter. Financované je skôr z súkromných zdrojov, alebo kombináciou súkromných a verejných zdrojov. Partner z verejného sektoru sa koncentruje na stanovenie cieľov, ktoré majú byť dosiahnuté vo verejnom záujme, kvalitu poskytovaných služieb, cenovú politiku, znáša zodpovednosť za sledovanie dodržiavania cieľov. Významná je úloha súkromného partnera, ktorý sa podieľa na rôznych častiach a fázach projektu. PPP neznamena prenesenie všetkých rizík projektu na súkromný sektor, ale rôznu mieru spoločného zdieľania rizík súkromným a verejným partnerom projektu. Zelená kniha robí rozdiel medzi *partnerstvami na zmluvnom základe* (založené výlučne na kontrakte medzi verejným a súkromným sektorom) a *partnerstvami na inštitucionálnej báze* (spolupráce partnerov z oboch sektorov v

rámci jedného subjektu – právnickej osoby, obchodnej spoločnosti). Práve inštitucionálny prístup býva využívaný na miestnej úrovni na kompletne zabezpečovanie rôznych verejných služieb (napr. odvoz a likvidácia odpadu). Prostredníctvom riadiacich orgánov spoločnosti môže mať samospráva významný vplyv na chod spoločnosti a plnenie jej úloh. Partnerstvá na čisto zmluvnom princípe otvárajú možnosti na spoluprácu v rôznych podobách, rôznom rozsahu, fázach, či častiach projektu (základné podoby približuje Tab. 1.1). To môžu byť napr. financovanie, plánovanie, výstavba, renovácia, modernizácia, prevádzka, údržba. PPP je veľmi variabilné aj vo vzťahu k vlastníctvu zariadení na poskytovanie služieb – kým v niektorých prípadoch zostáva vlastníctvom verejného sektoru (resp. pri nových objektoch naň prechádza), v iných prípadoch je dočasným, niekedy aj trvalým vlastníkom súkromný sektor. Celková podoba partnerstva, jej zmluvné zabezpečenie ovplyvňuje aj delbu rizika, ktorá musí byť detailne zvážená.

Tabuľka 1.1. Základné typy a charakteristika verejno-súkromných projektov

Zmluvy o poskytovaní služieb	• Zariadenie financuje, vlastní a riadi verejný sektor • Rieši problém znalostí a personálu
Zmluvy o prevádzke a riadení	• Zariadenie financuje a vlastní verejný sektor • Prevod riadiacich kompetencií
Prenájom	• Zariadenie financuje a vlastní verejný sektor • Komerčné riziko nesie súkromný sektor, podieľa sa na investičných zlepšeniach
BOT – Postav, prevádzkuj, preveď	• Zariadenie financuje a vlastní verejný sektor • Výstavba, prevádzka a údržba sú v kompetencii súkromného sektora
BTO – Postav, preveď, prevádzkuj	• Súkromný sektor postaví a následne prevedie vlastníctvo na verejný sektor • Prevádzkovaním sa poverí súkromný partner
DBFO – Navrhni, postav, financuj, prevádzkuj	• Zariadenie vlastní verejný sektor alebo súkromný sektor • Návrh, výstavba, financovanie, prevádzka a údržba sú v kompetencii súkromného sektora
Koncesia, alebo BOOT – postav, vlastní, prevádzkuj, preveď	• Zariadenie vlastní súkromný sektor a po skončení zmluvy je prevedené na verejný sektor • Návrh, výstavba, financovanie, prevádzka, údržba sú v kompetencii súkromného sektora, súkromný sektor vyberá poplatky od užívateľov zariadenia

Zdroj: spracované podľa Ministerstvo financií SR (2008), Svobodová (2006), Chovanec (2006).

V prípade ostatných príjmov v niektorých štátoch nachádzame možnosti podieľať sa na **výnosoch z celoštátnych lotérii**. Tie slúžia ako zdroj na niektoré účelové aktivity ako napr. ochranu pamiatok v mestách. Zriedkavejším a menej významným zdrojom príjmov bývajú **dary** od fyzických a právnických osôb, ktoré bývajú často viazané na určitý účel. Sú to napr. majetkové aktíva získané z dedičstva v prospech samosprávy. Tieto zdroje bývajú v mnohých krajinách silne viazané na inštitúcie tretieho sektoru (nadácie, neziskové fondy a pod.) a sú v spolupráci so samosprávou využité na verejno–prospešné ciele.

Vo väčšine štátov platí veľmi úzka súvislosť situácie rozpočtov obcí so stavom celého štátu, jeho ekonomiky, vývojom štátneho rozpočtu. Ako sa darí ekonomike štátu, tak zdravé sú potom aj miestne rozpočty. Pri pohľade na fungovanie obcí a regiónov však nemôžeme obísť ani **ostatné toky verejných finančných prostriedkov**, ktoré do nich plynú napr. prostredníctvom decentralizovanej štátnej správy na funkcie v jej správe – napr. sociálna starostlivosť a pod. (podľa toho, ktorých správ si ponecháva štát). V mnohých štátoch sa pristupuje k redukcii pôsobenia štátu na miestnej úrovni rozširovaním pôsobnosti miestnych samospráv decentralizáciou, alebo naopak dochádza k spoločnému pôsobeniu obcí a štátu (integrácii).

Nie je možné explicitne nespomenúť **zdroje plynúce do rozpočtov obcí z fondov EÚ**. S ohľadom na kompetencie samospráv je logické, že práve oni sú príjemcami prostriedkov vo viacerých oblastiach, na ktoré sa zameriavajú opatrenia v rámci štrukturálnych fondov. Samosprávy

obcí sú konkrétnymi realizátormi projektov vo vyčlenených regiónoch za výhodných podmienok nízkeho kofinancovania zo svojej strany. Hoorens et al. (2008) uvádza, že potenciálne až 38% zdrojov zo štrukturálnych a kohézneho fondu by mohli byť alokované na obecné a regionálne samosprávy v programovacom období 2007–2013 (čo by mohlo tvoriť okolo 10 % ich kapitálových výdavkov).

1.4.5. Návratné zdroje

Ďalším zdrojom prostriedkov dostupným pre samosprávy sú pôžičky, resp. **návratné finančné zdroje**. Jedná sa najmä o základnú formu – získanie úveru u komerčných, alebo špecializovaných (napr. komunálnych, rozvojových) bánk. Mestá potrebujú prostriedky z pôžičiek predovšetkým na investičné výdaje. Jednou z často spomínaných všeobecných zásad financovania obcí je nepožičiavať si na krytie bežných výdavkov. Okrem *dlhodobých úverov* určených prevažne na kapitálovo náročné, investičné projekty (napr. technická infraštruktúra, obytné komplexy), nachádzame v praxi financovania samospráv aj využívanie *krátkodobých úverov*, ktoré si berú prevažne v očakávaní blízkeho príjmu (na prekrytie krátkodobého nedostatku vo finančnom toku obce). Banky často poskytujú po dohode samosprávam *kontokorentný úver* k bežnému účtu na prekrytie krátkodobých potrieb. Menej častým prípadom prekrytia krátkodobého nedostatku zdrojov sú *zmenky* (listinný cenný papier, ktorý je písomným záväzkom dlžníka k úhrade a na druhej strane umožňuje nárok majiteľa na splatenie, s určitými dohodnutými podmienkami). Niektoré štáty tvoria, alebo podporujú pre potreby požičiavania samosprávam zvláštne finančné inštitúcie, niekedy účelovo orientované (infraštruktúra, životné prostredie, bývanie a pod.).

Nemôžeme obísť otázku, **prečo si samosprávy majú požičiavať?** Vychádzajúc zo Swianiewicza (2004b) upozorním len na niekoľko dôležitých argumentov:

- medzigeneračná rovnosť (investície využívajú občania prevažne dlhšie obdobie, splácanie pôžičky rozloží záťaž na dlhšie obdobie, nezaťažuje rozpočet krátkodobou, nespôsobí obmedzením iných miestnych výdavkov zhoršenie služieb občanom v čase investícií),
- dosiahnuté efekty akcelerácie rozvoja prevýšia náklady požičiavania (napr. rýchlejšie sa postaví cesta, ktorú by inak stavala samospráva dlho, čím atraktívni určité územie pre investorov),
- zníženie prevádzkových nákladov (napr. ak dá samospráva zatepliť budovu školy, môže podstatne zredukovať náklady na jej vykurovanie),
- pri väčších projektoch by napr. dlhšia výstavba projekt predražila, rozumná pôžička neohrozí stabilitu bežných výdavkov (financovanie investícií na úkor aktuálnych bežných výdavkov by mohlo ohroziť štandard ich poskytovania obmedzením zdrojov pod tlakom investícií),
- pôžičky nezriedka umožňujú prístup k väčším zdrojom (nutnosť požičať si na spolufinancovanie napr. projektov z fondov EÚ, či iných grantových schém vyžadujúcich spolufinancovanie).

V mnohých štátoch je požičiavanie obciam, samosprávam (angl. municipal borrowing, local debt) **predmetom dohľadu štátnych orgánov a regulácie**. Dôvodov pre takéto obmedzenia „komunálnych dlhov“ je viacero. Prvá skupina argumentov sa týka potrieb samotných samospráv a ich ochrany. Je to predovšetkým skúsenosť zo zlyhania miestnych orgánov, ktoré precenili svoje ciele a ambície a priviedli veľkými dlhmi svoje mestá k výraznému ohrozeniu fungovania ich základných funkcií, či až finančnému kolapsu. Kľúčovým problémom je, že získané prostriedky nie sú zdrojom budúcich výnosov, ale slúžia predovšetkým na verejnú spotrebu občanov mesta (napr. investície na nové cesty, školy a pod.). Otázne je potom – z čoho platiť dlh? Preto je pre každú samosprávu dôležité opatrne zvážiť výšku dlhu, ktorú je schopná splácať. Problémom pre časť samospráv, najmä menších, býva *nutnosť ručenia za úver*. Mnohé nevlastnia významnejšie majetkové aktíva (napr. nehnuteľnosti), ktoré by im uľahčili jeho získanie. Špecifickým problémom je časový posun medzi „spotrebovaním“ návratných zdrojov a ich splácaním, ktoré môže byť dlhodobé (aj desiatky rokov) a zaťaží nasledujúcu generáciu obyvateľov mesta. Druhá skupina argumentov v prospech regulácie je skôr makroekonomická. Dlh samospráv je súčasťou dlhu verejnej správy štátu ako celku a môže za určitých okolností ohroziť makroekonomické ciele štátu. Tu sa jedná najmä o eventuality vplyv na zvýšenie inflácie a neúmerne zvýšenie verejného dlhu (ktoré-

ho je súčasťou). Peková (2004) uvádza niekoľko základných spôsobov regulácie – *vymedzenie účelu využitia strednodobej a dlhodobej pôžičky* (napr. len investície); *obmedzenie pôžičiek len na domácu menu* (zníženie kurzových rizík); *čerpanie pôžičiek len zo štátom určených finančných inštitúcií*; *stanovenie maximálnej úrokovej sadzby, spôsobu splácania, ako aj maximálnej doby splatnosti*; *stanovenie pravidiel pre celkovú výšku zadlženosti* (napr. podiel dlhovej služby voči bežnému rozpočtu, dlh na jedného obyvateľa); *zákaz rolovania dlhu* (splatenie starého dlhu novým). Cieľom limitov komunálnych „mínusových“ finančných krokov je predovšetkým ochrana občanov žijúcich v danej samospráve; zachovanie kreditu ako centrálnej vlády tak aj samosprávy; spolu so zabránením opakovania chýb zo zlyhania samosprávy (bankroty miest nie sú zasa až tak nemožné, či výnimočné). Konkrétne techniky sú však predmetom trvalej diskusie.

Ako uvádza Hoorens (2008), **konkrétna prax v prístupe k limitom zadlženia obcí** v krajinách EÚ je veľmi rôznorodá. Bližšia špecifikácia sa týka predovšetkým typu výdavkov, na ktoré môžu byť použité (bežné, kapitálové – investičné), časových aspektov pôžičky (krátkodobá, alebo dlhodobá pôžička), zdroj prostriedkov (domáci alebo zahraničný trh). Limity sa líšia nielen medzi štátmi, ale môžu sa líšiť aj v rámci krajiny (federálne štáty, ale aj medzi obcami, napr. podľa veľkosti). Okrem takých „kvalitatívnych“ obmedzení sú bežné aj kvantitatívne limity (veľkosť dlhu, dlhovej služby, nové pôžičky a pod.). Vo viacerých prípadoch je vyžadovaný súhlas regulačných úradov pred prijatím pôžičky (napr. Nemecko, Rakúsko), niekedy po prekročení stanovených limitov (napr. Luxembursko). Len v menšom počte krajín EÚ majú krajiny voľnosť v alokovaní požičaných prostriedkov (napr. Fínsko, Írsko, Maďarsko). Prevažuje ich obligatorné určenie len na investičné účely a nie na financovanie bežného rozpočtu. Okrem prístupu na finančný trh majú obce vo viacerých krajinách k dispozícii prostriedky v špecializovaných agentúrach.

Rovnako majú mestá možnosť získavať prostriedky na kapitálovom trhu, najčastejšie formou emisie **komunálnych obligácií** (komunálne dlhopisy, angl. municipal bonds). Treba podotknúť, že tento spôsob je menej častý ako úver, pretože je vo väčšine prípadov nákladnejší (tlač cenných papierov, náklady na sprostredkovateľa, poplatky za registráciu a pod.). Nie je preto efektívny pre menšie samosprávy a pre nižšie finančné objemy emisie. Najzávažnejšou časťou úvah pre takéto financovanie je *otázka úrokovej sadzby*. Pri dobrej bonite samosprávy (emitenta) môže samospráva získať prostriedky výhodnejšie ako na bankovom úverovom trhu (s nižšou úrokovou mierou), na druhej strane musí myslieť na atraktivitu pre potenciálnych investorov (čo navádza k vyššej úrokovej miere). Na zváženie vždy býva aj voľba medzi fixnou, alebo premenlivou sadzbou (sledujúcou infláciu). Štát môže podporiť túto cestu získavania finančných prostriedkov, najčastejšie prostredníctvom *daňového zvýhodnenia komunálnych dlhopisov*. Často sa tak deje za bližšie špecifikovaných podmienok (napr. v závislosti na konečnom určení finančných prostriedkov a len u niektorých finančných ústavov). Iné zvýhodnenie môže súvisieť s osobou nákupcu obligácií (napr. zvýhodnenie v oblasti miestnych daní a poplatkov, ak sa jedná o miestneho občana, ktorý nadobúda obligácie samosprávy, v ktorej žije). Vzhľadom na veľké nebezpečenstvo prílišného zaťaženia obcí, mnohé štáty obmedzujú vydávanie cenných papierov vo forme všeobecne platných limitov, resp. administratívne (konkrétnym schvaľovaním každej emisie). V snahe vyhnúť sa aplikovaniu limitov, mestá niekedy vydávajú cenné papiere komunálneho podniku, ktorý má svoju právnu subjektivitu (sú jeho plným, alebo čiastočným vlastníkom).

1.5. VÝDAVKY MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Úlohou miestnej samosprávy je spravovať svoje územie a poskytovať verejné statky a služby. Na tieto ciele alokuje svoje výdavky. Rozsah kompetencií je obsiahly, najmä po vlnе decentralizácie, ktorá prebehla vo vyspelých krajinách počas druhej polovice 20. storočia. Štruktúra výdavkov miestnej samosprávy je preto dnes veľmi pestrá, objem prostriedkov vysoký a tlak potrieb

občanov a podnikateľskej sféry značný. Obce popritom vykonávajú aj časť kompetencií zverených štátom. Právomoci miestnej úrovne sú prevažne definované legislatívou, niekedy aj so spôsobom financovania.

Úplne na začiatku problematiky rozsahu a štruktúry výdavkov sú preto rozsiahle a časté diskusie o probléme, ktoré funkcie/kompetencie najlepšie zvládne tá ktorá úroveň samosprávy. Na to nadväzujú diskusie o riešení ich financovania a ich čo najefektívnejšom zabezpečení s čo najnižšími výdavkami. Významne to súvisí s poznaním dynamiky rastu jednotlivých položiek výdavkov (napr. prudký rast výdavkov na zdravotníctvo, alebo hromadnú dopravu), vzťahov k úrovni príjmov, i s tým ako „zapadnú“ do komplexu už poskytovaných služieb, tak aby neovplyvnili ostatné služby a celkové fungovanie lokality.

Pohľadov na kompetencie je možných viacero. Pri zohľadnení vzťahu k ostatným úrovňam vlády a samosprávy to môžu byť kompetencie – **vlastné** (dané kompetencie vykonáva obec samostatne, s uplatnením širokej autonómie pri rozhodovaní), **delegované** (kompetencie vykonávané prevažne v zastúpení štátu, menej často v zastúpení inej úrovne samosprávy, pričom ich výkon je zvyčajne sprevádzaný presnými pravidlami a následnou kontrolou výkonu), a **zdieľané** kompetencie (pri výkone spolupracuje viacero úrovní vlády a samosprávy).

Z hľadiska rozpočtu prevláda členenie výdavkov na **bežné** (prevádzkové, každoročne sa opakujúce) a **investičné** (rozvojové, každoročne sa lišiace). Významnou zložkou bežných výdavkov sú náklady samotnej pracovnej sily – personálu samosprávy a zamestnancov poskytujúcich konkrétne služby. Tieto výdavky závisia od charakteru služieb, napr. vzdelávanie, sociálne služby si vyžadujú značné a ťažko ovplyvniteľné personálne a prevádzkové náklady. Pri hodnotení sa dá uplatniť aj členenie na výdavky plánované a neplánované, návratné a nenávratné. Špecifický pohľad ponúka členenie podľa funkcie (napr. Peková, 2004) na *alokačné výdavky* (nákup tovarov a služieb od vlastných podnikov, súkromných spoločností, neziskového sektora), *stabilizačné výdavky* (ovplyvňovanie situácie v obci partnerstvom s inými subjektmi, stabilizácia poskytovania miestnych služieb) a *redistribučné výdavky* (transfery iným subjektom, obciam, vlastným obyvateľom).

Veľkosť výdavkov silne ovplyvňuje aj voľba medzi *priamym poskytovaním služieb*, *nepriamym poskytovaním služieb* (napr. podnik kontrolovaný obcou), resp. *ich poskytovaním mimo verejného sektora* (uhrádzajú sa iným subjektom z rozpočtu obce, alebo priamo obyvateľmi). Podstatné je aj to, či sa poskytujú priamo z daňových príjmov obcí, alebo z užívateľských poplatkov. Rozsah výdavkov ovplyvňujú často napr. tzv. outsourcing, či partnerstvo súkromného a verejného sektora. Veľkosť výdavkov ovplyvňuje aj to, či poskytuje obec niektoré služby aj širšiemu územiu, ako len občanom svojej obce.

Rozsah kompetencií na miestnej úrovni býva špecifický v závislosti od krajiny. Hoorens et al. (2008) pri svojej komparatívnej analýze miestnych financií v krajinách Európskej Únie identifikovali niekoľko typických kompetencií miestnej úrovne. Jedná sa predovšetkým o rozsiahle právomoci v oblasti školstva (prevažne predškolskej výchovy a základného školstva, zriedkavejšie stredného školstva), základných distribučných služieb a sietí (vodovody a kanalizácia, odpadové hospodárstvo, cesty a uličná sieť, verejná doprava, verejné osvetlenie, menej často centrálné vykurovanie), životného prostredia (územné plánovanie, ochrana prírody, verejné priestory a parky), sociálnych služieb (široké spektrum služieb zameraných na deti, dôchodcov, sociálne dávky, a pod.), kultúry a voľného času (knížnice, kultúrne centrá, športové zariadenia a pod.), v niektorých krajinách to bývajú aj vybrané kompetencie v oblastiach ako primárna a preventívna zdravotná starostlivosť, sociálne bývanie, bezpečnosť a verejný poriadok (miestna polícia, hasiči). Rozsah kompetencií čiastočne súvisí aj s veľkosťou obecnej samosprávy (viac kompetencií v krajinách s väčšími jednotkami samosprávy). Podľa spomínanej štúdie ďaleko najviac výdavkov smeruje do školstva a sociálnych záležitostí.

Výdavky podliehajú viacerým formám regulácie a kontroly. Okrem základného legislatívneho rámca upravujúceho hospodárenie s prostriedkami, bývajú stanovené ďalšie kontrolné mechanizmy. Krajiny často majú zavedený systém interného auditu, všetky európske krajiny aplikujú určitú formu externého auditu. Externý audit vykonávajú jednak ministerstvá financií, alebo nezávislí auditori, prípadne konajú obidvaja.

1.6. MAJETOK MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Úspešné fungovanie samosprávy je ťažko predstaviteľné bez vlastníctva majetku a práva na slobodné disponovanie s ním. Výkon samosprávy a poskytovanie mnohých služieb si nutne vyžaduje budovy, zariadenie, stroje atď. Rozsah majetku, jeho potreba a využitie sa odvíja od kompetencií samospráv, celkového vnímania úloh verejného sektoru (napr. ústup od masívneho poskytovania bývania), ako aj od miestnych preferencií k poskytovaniu služieb (posun k privátnemu poskytovaniu, čo znižuje potrebu budov, strojov a pod.). Práve proces privatizácie a posun k dodávateľskému poskytovaniu služieb ovplyvňuje pohľad na rozsah majetku obcí. Majetok samospráv je typickým príkladom majetku vo verejnom sektore. Vlastnícke práva sú garantované legislatívou jednotlivých štátov a umožňujú aktívne narábanie s majetkom na základe zmluvných vzťahov (predaj, nákup, prenájom a pod.).

Vďaka dlhodobej kontinuálnej fungovania miestnych samospráv v niektorých krajinách sú mnohé z nich vlastníkami značných **majetkových aktív najrôznejšieho druhu**. Patria k nim *nehnutelnosti* (budovy najrôznejšieho určenia, pozemky, lesy, vodné plochy), *hnutelné veci* (zariadenie, strojové vybavenie), *cenné papiere*, *peňažné prostriedky*, *pohľadávky*, a v dnešných časoch čoraz významnejšia skupina *nehmotných aktív* (najmä software, know-how, autorské práva). Kým časť majetku vlastní samospráva priamo, ďalšiu časť majetku vlastní prostredníctvom právnických osôb, ktoré kontrolujú (vlastnia, spoluvlastnia). Z časového hľadiska je majetok členený prevažne na *dlhodobý a krátkodobý* (spotrebuje sa v kratšom čase, jednorázovo), pričom najväčší záujem sa sústreďuje na dlhodobý majetok. Majetok obce sa významne podieľa pri hodnotení finančnej situácie obce (napr. pri vypracúvaní ratingu, pri žiadostiach o poskytnutie návratných finančných prostriedkov).

Majetok samosprávy sa využíva predovšetkým k **poskytovaniu verejných statkov a služieb** (napr. školy, cesty, zariadenia sociálnej starostlivosti). Takto využívaný majetok je typický absenciou častých aktívnych transakcií, keďže sa naň priamo viaže poskytovanie služieb. Časť majetku slúži k **zabezpečeniu samosprávnych funkcií**, vrátane delegovaných právomocí (napr. budova obecného úradu, zariadenie, školy). Aj v najmenších obciach si fungovanie samosprávy vyžaduje aspoň minimálny majetok. Časť majetku, ktorá nie je nutná pre už spomenuté funkcie, môže byť využitá na realizáciu **podnikateľských zámerov** samosprávy. Hoci sa o nich uvažuje ako o podnikateľských, nepatria k hlavným cieľom aktivít samospráv a musia sa realizovať s plnou obozretnosťou a zohľadnením rizika. Majetok sa využíva v podnikateľských subjektoch založených obcou, na získanie podielov v ďalších spoločnostiach, zhodnocuje sa prenájomom a pod. Sem môžeme zaradiť aj finančné operácie za účelom **zhodnotenia voľných finančných prostriedkov**. Tieto podnikateľské kroky slúžia predovšetkým ku generovaniu ďalších finančných zdrojov pre samosprávu a rozvoj obce.

Základnými **spôsobmi nadobudnutia majetku** sú najmä – kúpa, výstavba, medzivládne transfery majetku, výnimočne i dary. Majetok obcí je premenlivý vo svojej štruktúre, i hodnote. Najmä v prípade miest nachádzame pomerne obsiahly a diverzifikovaný majetok, ktorý sa pre potrebu efektívneho využívania musí podrobne sledovať a priebežne hodnotiť. To si vyžaduje *presnú evidenciu a správne ocenenie majetku* v jeho najrôznejších podobách. Aktívne samosprávy tomu venujú náležitú pozornosť vo vyčlenení personálu na túto agendu, podrobnú inventarizáciu a register majetku, pravidelné oceňovanie, dnes s využitím moderných technológií, vrátane GIS a špecializovaného software. Ocenenie majetku sleduje platné účtovné predpisy. Najväčším momentom je odlišnosť účtovnej hodnoty od trhovej hodnoty, najmä v prípade nehnuteľností.

S ohľadom na rozsah a dôležitosť majetku pri chode samosprávy je kľúčovým momentom rozhodovanie o ňom. To sa viaže na rozhodnutia najvyšších volených orgánov samosprávy. Hoci tu sa o ňom rozhoduje, musí sa vychádzať z princípu, že sa jedná o majetok daného priestorového spoločenstva občanov danej obce, je však medzi nich nedeliteľný a neviaže sa na osoby, nenesie teda spoluvlastnícke črty (občania napr. nemôžu požiadať o vydanie svojho podielu). Netransparentné narábanie s majetkom v mnohých prípadoch je predmetom sporov, konfliktov. Tlak na **pravidlá využívania, stratégiu nadobúdania a predaja, transparentnosť** je v tomto prípade veľmi vysoký a musí byť rešpektovaný.

2.

MIESTNE FINANČIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE PO ROKU 1989

Ján Buček

2.1. ZÁKLADNÝ RÁMEC PÔSOBNIA SAMOSPRÁV

Miestne samosprávy majú významnú úlohu v systéme verejnej správy Slovenskej republiky posilnenú procesmi decentralizácie, ktoré prebehli počas prvej polovice desaťročia. Na ich úroveň sa presunuli mnohé právomoci a zodpovednosť za poskytovanie rôznych služieb. Stále však pretrvávajú diskusia o adekvátnom pokrytí týchto kompetencií finančnými zdrojmi. V súčasnosti je otázka rozpočtov samospráv, ich celková finančná politika považovaná za jeden zo základných prvkov aktivity a diskusie na miestnej úrovni vôbec.

Obce stále hľadajú väčšiu finančnú bázu a autonómiu vhodnejšiu pre riešenie základných problémov, ale aj mnohých veľmi ambiciózných, pritom značne odlišných cieľov. Majú problémy s rastom nákladov na základné služby, so základnou infraštruktúrou (vodovod, kanalizácia, cesty atď.), dôsledkami vyššej úrovne nezamestnanosti, poškodeným životným prostredím, dlhodobými rozostavanými projektmi, i vynútenými novými nákladnými projektmi súčasnosti. Optimálne riešenie vzťahu medzi záťažou spôsobenou kompetenciami, problémami lokalít a dostatkom finančných zdrojov nebolo v Slovenskej republike dlhé obdobie uspokojivo riešené.

Jednou z posledných, ale najzávažnejších súčastí decentralizácie bola fiškálna decentralizácia uvedená do praxe v plnej miere od roku 2005. Novú situáciu v porovnaní s predchádzajúcim obdobím môžeme stručne charakterizovať ako viac právomocí a zdrojov, ale menej voľnosti (Buček, 2004). V jej rámci sa zvýšila autonómia samospráv, získali k dispozícii väčšie prostriedky, stabilizovali sa transfery od štátu, posilnila sa ich daňová autonómia (odstránili sa viaceré limity), redukovali sa transfery formou dotácií. Na druhej strane väčšie možnosti samospráv vo finančnej sfére sú vyvážené zavedením prísnejších rozpočtových pravidiel, striktných limitov na požičiavanie, posilnením právomocí kontrolných a regulačných orgánov. Až od roku 2005 sa aplikuje komplexnejší vyrovnávací vzorec, resp. mechanizmus reagujúci na rozdielne spektrum zabezpečovaných služieb a líšiaca sa úroveň vybavenosti a potrieb miestnych samospráv vyplývajúcich z rozdielnych miestnych podmienok.

Pôsobenie samosprávnych orgánov vrátane finančných aspektov upravuje celá séria viackrát novelizovaných zákonov a vyhlášok (medzi tie najvýznamnejšie môžeme zaradiť Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí, Zákon č. 416/2001 Z.z.

o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení, Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy), z ktorých vyplýva, že rozhodujú o správe obce a jej majetku. Každá obec pripravuje a schvaľuje svoj rozpočet a zverejňuje záverečný účet, plánuje tvorbu a využitie mimorozpočtových fondov, organizuje verejnú diskusiu o týchto finančných dokumentoch. Miestne samosprávy z hľadiska svojich funkcií a potrieb, vždy musia uvažovať o ich finančnej stránke. Obce a mestá z pohľadu financovania predovšetkým:

- spravujú miestne dane a poplatky,
- usmerňujú ekonomickú aktivitu v obci, najmä prostredníctvom regulovania investícií a územno-plánovacieho procesu,
- dohliadajú na využívanie miestnych zdrojov,
- vykonávajú správu, údržbu a výstavbu miestnych komunikácií (ciest) a starajú sa o majetok obce všeobecne,
- zabezpečujú verejné služby (zber a odvoz komunálneho odpadu, verejnú dopravu a pod.),
- zabezpečujú a schvaľujú plánovaciú dokumentáciu a rozvojové stratégie,
- realizujú vlastnú investičnú a podnikateľskú iniciatívu v súlade so záujmami občanov,
- zakladajú a kontrolujú rozpočtové a príspevkové organizácie, ako aj iné právnické osoby,
- spolupracujú s inými právnickými osobami,
- zabezpečujú verejný poriadok v meste,
- zveľadujú a zhodnocujú majetok obce.

V nasledujúcich častiach venovaných financovaniu miestnych samospráv na Slovensku sa postupne predstavujú ich hlavné elementy – rozpočty a záverečné účty, jednotlivé kategórie príjmov a výdavkov, majetok obcí. Okrem ich charakteristík sú uvedené aj ich hlavné dimenzie v konkrétnom agregovanom finančnom vyjadrení za všetky samosprávy obcí aj s dokumentovaním vývoja v posledných rokoch. Údaje v časových radoch končia rokom 2008, ktorý bol posledným rokom sledovaným v slovenských korunách (preto sú údaje prevažne v Sk, ale pre dotvorenie obrazu sú vybrané údaje už i v EUR). Ak nie je uvedené inak, zdroje použité v tejto časti sú záverečné účty Slovenskej republiky pre daný rok. V menšej miere sú pre porovnanie uvedené aj údaje pre regionálne samosprávy.

2.2. ROZPOČET, ROZPOČTOVÝ PROCES, ZÁVEREČNÝ ÚČET, RIEŠENIE FINANČNÝCH PROBLÉMOV

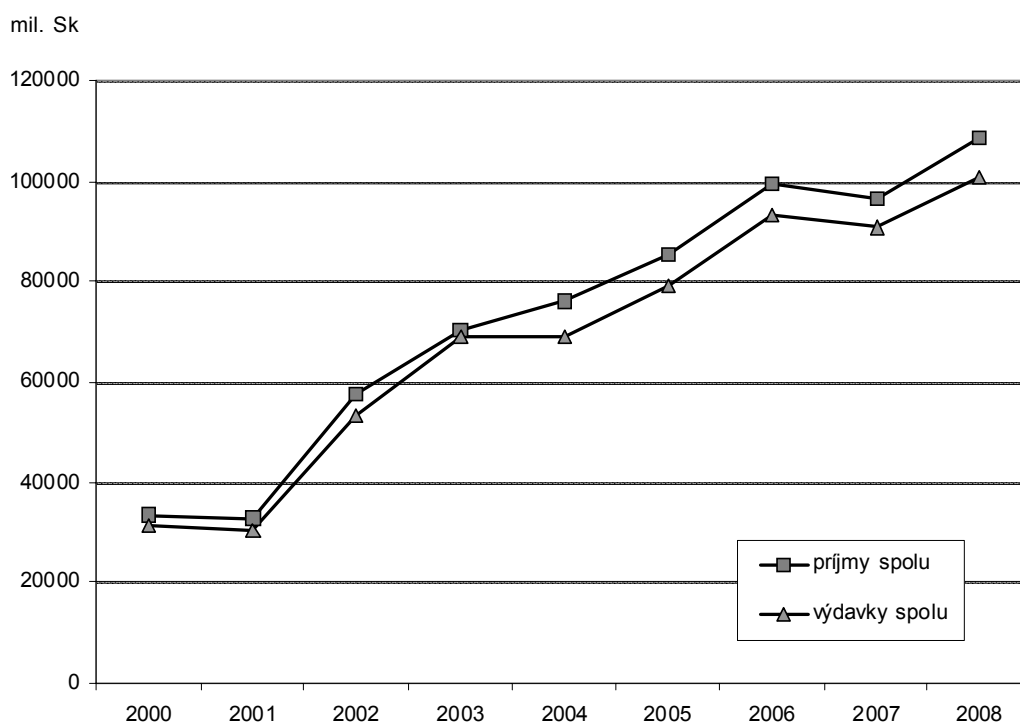
Základným nástrojom finančného manažmentu na úrovni miestnej samosprávy je od roku 2005 **viacročný rozpočet** (dovtedy bol vyžadovaný len jednoročný rozpočet), ako strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky obce. Jeho súčasťou je rozpočet obce pripravovaný na príslušný rozpočtový (kalendárny) rok a nasledujúce dva roky. Príjmy a výdavky sú záväzné pre prvý rok a nezáväzné pre ďalšie dva roky viacročného rozpočtu. Rozpočet obsahuje príjmy a výdaje súvisiace s aktivitami obce, vzťahom ku štátnemu rozpočtu, podnikateľskej sfére, finančným inštitúciám, samotným občanom atď. Rozpočet je plne v rukách samosprávnych orgánov, vždy schvaľovaný zastupiteľstvom. Dáva im veľký priestor na aktivitu, inovácie, voľbu nástrojov a začlenenie svojich preferencií. Obmedzované sú len zákonom stanovenými limitmi, najmä rozpočtovými pravidlami. Rozpočty majú významnú informatívnu úlohu, ktorá slúži občanom na presné vnímanie finančnej situácie obce, odráža priority samosprávy a súčasne dáva možnosť základnej kontroly využívania zdrojov.

Rozpočet sa vnútorne člení na:

- **Bežné príjmy a bežné výdavky**
- **Kapitálové príjmy a kapitálové výdavky**
- **Finančné operácie**

Bežné príjmy a výdavky tvoria tzv. *bežný rozpočet*. Ten obsahuje príjmy a výdavky, ktoré sa stále opakujú, pokrývajú bežnú „prevádzku“ mesta (od zabezpečenia chodu úradu až po permanentne poskytované služby). Kapitálové príjmy a kapitálové výdavky tvoria tzv. *kapitálový rozpočet* zameraný najmä na investičný rozvoj mesta. Prostredníctvom „*finančných operácií*“ sa vykazujú prevody z peňažných fondov obce, realizujú návratné zdroje financovania a ich splácanie, poskytnuté pôžičky, obstaranie majetkových účastí a pod.

Rozpočet sa povinne zostavuje ako *vyrovnaný alebo prebytkový*. Ako dokumentuje obr. 2.1, súmár miestnych rozpočtov v SR je dlhodobo prebytkový (príjmy prevyšujú výdavky). Kapitálový rozpočet môže byť aj schodkový, musí však byť krytý inými zdrojmi (prebytkami z minulých rokov, pôžičkami a pod). Ak sa nepodariť schváliť rozpočet na nasledujúci rok do 31. decembra bežného roka, hospodári sa podľa *rozpočtového provizória* (mesačné výdavky na úrovni 1/12 výdavkov predchádzajúceho roka). V prípade potreby sa prijatý rozpočet v priebehu roka môže meniť, opäť však len rozhodnutím zastupiteľstva. Obec môže tvoriť aj *peňažné fondy* – ich zdrojmi sú prevažne prebytky rozpočtov a zisky z podnikania. Významnými zdrojmi týchto fondov sú výnosy z predaja obecného majetku, najmä nehnuteľností, privatizácie komunálnych podnikov, atď. Obec tvorí aj *rezervný fond* – zo zdrojov najmenej vo výške 10 % prebytku rozpočtu (výška závisí od rozhodnutia zastupiteľstva).



Obrázok 2.1 Vývoj príjmov a výdavkov miestnych rozpočtov.
Zdroj: Ministerstvo financií SR. Štátne záverečné účty SR 2000 – 2008

Podrobnejšie štruktúru rozpočtu upravuje platná samostatná **rozpočtová klasifikácia**. Je dôležitá pre samotné vnútorné členenie rozpočtu, jeho prehľadnosť, ako aj správne zaúčtovanie čiastkových položiek príjmov, výdavkov a finančných operácií. Rovnako umožňuje porovnateľnosť jednotlivých rozpočtov, ako aj tvorbu súhrnných výkazov za celý sektor samosprávy. Rozlišujú sa tri základné klasifikácie – *organizačná, funkčná a ekonomická*. Organizačná klasifikácia sa sústreďuje na identifikáciu organizácií a členenie podľa sektorov. Funkčná klasifikácia slúži najmä na sledovanie účelu výdavkov, je harmonizovaná v medzinárodnom meradle (známa ako klasifikácia

COFOG, tab. 2.1). Kľúčová z hľadiska účtovníctva a sledovania rozpočtu je ekonomická klasifikácia (tab. 2.2).

Tabuľka 2.1 Funkčná klasifikácia (SK-COFOG)

1. Všeobecné verejné služby
2. Obrana
3. Verejný poriadok a bezpečnosť
4. Ekonomická oblasť
5. Ochrana životného prostredia
6. Bývanie a občianska vybavenosť
7. Zdravotníctvo
8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo
9. Vzdelávanie
10. Sociálne zabezpečenie

Štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy je štvorúrovňová a pre jednotlivé úrovne sa používa toto označenie:

1. úroveň – **oddiel** – označený dvojmiestnym kódom
2. úroveň – **skupina** – označená trojmiestnym kódom
3. úroveň – **trieda** – označená štvormiestnym kódom
4. úroveň – **podtrieda** – označená päťmiestnym kódom

Schéma číselného kódu napr.: 10.2.6.5 (alebo xx.x.x.x)

Štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy (SK-COFOG) je do tretej úrovne identická s medzinárodným štandardom COFOG (Classification of the functions of the government), štvrtá úroveň zohľadňuje národné špecifiká triedenia výdavkov verejnej správy podľa účelu ich použitia.

Zdroj: Vyhláška Štatistického úradu Slovenskej republiky z 28. mája 2002, ktorou sa vydáva štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy (SK-COFOG). Zbierka zákonov č. 271/2002.

Príprava rozpočtu ako jedného z kľúčových a pravidelne schvaľovaných dokumentov mesta má vo väčšine samospráv už svoj zabehnutý rytmus. Je vhodné, ak je celý tento proces od prípravy až po zhodnotenie rozpočtového hospodárenia za príslušný rok presnejšie upravený v **zásadách rozpočtového procesu** (zásady tvorby rozpočtu a pod.), ktorý má obec schválený. Postup jednotlivých samospráv sa v detailoch líši a podobne sa odlišuje aj forma prezentovania rozpočtu (dôraz na vybranú klasifikáciu, vybrané položky). Napriek tomu sa nedá vyhnúť určitej postupnosti. Schváleniu rozpočtu predchádza niekoľkomesačná príprava počas predchádzajúceho roku. Čapková a Davey (1996) napr. uvádzajú kroky ako: príprava predpokladu príjmov a stanovenie priorít budúceho rozpočtu (do septembra predchádzajúceho roku), analýza plnenia predchádzajúceho rozpočtu za tri štvrťroky, koncepcia rozpočtu, zber pripomienok a prieskum medzi poslancami (október až november), hrubý návrh rozpočtu (koniec novembra), prerokovanie v poslaneckých kluboch a v užších orgánoch obce (Rada), oboznámenie verejnosti (koniec novembra až začiatok decembra) a následne jeho schválenie v zastupiteľstve do 31. decembra predchádzajúceho roku. Rozpočet potom podlieha realizácii v bežnom roku, priebežnej kontrole plnenia (napr. štvrťročné) a následne sa prerokúva jeho plnenie za celý rok. Cyklus končí až schválením hospodárenia v podobe záverečného účtu v nasledujúcom roku.

Požiadavky na rozpočet sú mnohostranné. Najdôležitejšia je požiadavka na **realnosť rozpočtu** – musí odrážať reálne možnosti hospodárenia samosprávy, ako aj reálneho zhodnotenia stavu celkového makroekonomického prostredia. Rozpočet musí byť prehľadný a zrozumiteľný, podľa možnosti porovnateľný s predchádzajúcimi rozpočtami, mal by odrážať tlak na hospodárnosť pri danej štruktúre kompetencií. Významnou požiadavkou je jeho sprístupnenie občanom, možnosť diskusie a pripomienkovania.

Tabuľka 2.2 Ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie

A. PRÍJMY**100 Daňové príjmy***110 Dane z príjmov a kapitálového majetku**120 Dane z majetku**130 Dane za tovary a služby**140 Dane z medzinárodného obchodu a transakcií**150 Poistné**190 Iné dane***200 Nedaňové príjmy***210 Príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku**220 Administratívne poplatky a iné poplatky a platby**230 Kapitálové príjmy**240 Úroky z tuzemských úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí, vkladov a ážio**250 Úroky zo zahraničných úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí a vkladov**290 Iné nedaňové príjmy***300 Granty a transfery***310 Tuzemské bežné granty a transfery**320 Tuzemské kapitálové granty a transfery**330 Zahraničné granty**340 Zahraničné transfery***B. VÝDAVKY****600 Bežné výdavky***610 Mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania**630 Tovary a služby**640 Bežné transfery**650 Splácanie úrokov a ostatné platby súvisiace s úvermi, pôžičkami a návratnými finančnými výpomocami***700 Kapitálové výdavky***710 Obstarávanie kapitálových aktív**720 Kapitálové transfery***C. FINANČNÉ OPERÁCIE****400 Príjmy z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami***410 Zo splátok tuzemských úverov, pôžičiek a návratných finančných výpomocí (len istín)**420 Zo splátok zahraničných úverov, pôžičiek a návratných finančných výpomocí (len istín)**430 Z predaja majetkových účastí**440 Z predaja privatizovaného majetku Fondu národného majetku Slovenskej republiky a Slovenského pozemkového fondu**450 Z ostatných finančných operácií***500 Prijaté úvery, pôžičky a návratné finančné výpomoci***510 Tuzemské úvery, pôžičky a návratné finančné výpomoci**520 Zahraničné úvery, pôžičky a návratné finančné výpomoci***800 Výdavky z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami***810 Úvery, pôžičky, návratné finančné výpomoci, účasť na majetku a ostatné výdavkové operácie**820 Splácanie istín*

Pozn. Ekonomická klasifikácia má štyri úrovne – hlavné kategórie, kategórie (uvedené vyššie), položky a podpoložky (šestmiestny kód – napr. 312001 – transfery zo štátneho rozpočtu).

Zdroj: Ministerstvo financií SR - Úplné znenie Metodického usmernenia Ministerstva financií Slovenskej republiky k č. MF/010175/2004-42 zo dňa 8. decembra 2004 a vysvetlivky k ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie v znení Dodatku č. 1 (FS č. 9/2005), Dodatku č. 2 (FS č. 3/2006), Dodatku č. 3 (FS č. 10/2006), Dodatku č. 4 (FS č. 11/2007) a Dodatku č. 5 (FS č. 5/2008).

Samotná tvorba rozpočtu sa môže opierať o viacero postupov. Veľmi často sa používa najjednoduchší „**historický**“ **prístup** opierajúci sa o predchádzajúce skúsenosti a štruktúru rozpočtu. Rozpočty však bývajú konfrontované a modifikované aj s ohľadom na finančné limity, vecné či politické ciele. Zastupiteľstvá často odlišujú výdavky, ktoré musia byť vynaložené na určitý „**povinný**“ rozsah a štandard služieb a zostatok, ktorý majú „**voľne**“ k dispozícii na rozvoj, či vyššiu kvalitu služieb pri dodržaní zásady vyvážanosti rozpočtu.

Najnovší posun v procese prípravy rozpočtov je kvalitatívne vyšším pokračovaním fiškálnej decentralizácie a je zameraný na zdokonalenie riadenia financií samospráv pomocou **programového rozpočtovania** doplneného do fiškálnej praxe od roku 2009. Na Slovensku sa týmto označuje rozpočtovanie orientované na výkonnosť, zavedené do štátnej správy už od roku 2004. Podľa Ministerstva financií SR (2007) má umožniť samospráve prijímať kvalifikovanejšie rozhodnutia podložené kvalitnými informáciami s cieľom čo najefektívnejšie využívať obmedzené verejné zdroje, zvyšovať kvalitu služieb poskytovaných obyvateľom a v neposlednom rade skvalitňovať komunikáciu s verejnosťou (obyvatelia miest a obcí, podnikatelia, záujmové združenia a pod.). Podstatnou sa pritom stáva aj zodpovednosť (a jej zdokumentovanie) za dosahovanie výkonnosti, t.j. plnenie cieľov. Odráža začlenenie do rozpočtovania už dlhšie známych princípov ako napr. riadenie založené na pravidelnom monitorovaní stanovených cieľov (MBO, angl. management by objectives) a nulové rozpočtovanie (ZBB, angl. zero-based budgeting) zamerané na každoročné hodnotenie rozpočtovaných aktivít/programov a výstupov vyprodukovaných v ich rámci (najmä objem výdavkov potrebných na vyprodukovanie určitého počtu výstupov).

Kým bežné prístupy k tvorbe rozpočtu dávajú dobrú informáciu o tokoch použitia prostriedkov, programové rozpočtovanie dáva aj informáciu o tom, čo sa za danú sumu dosiahne, resp. dosiahlo v podobe konkrétnych výstupov, resp. výsledkov. Jeho súčasťou je definovanie konkrétnej zodpovednosti za ciele (napr. osoby, oddelenia), pravidelné monitorovanie a hodnotenie dosahovania cieľov. Kladie si základné otázky ako - Či sa daný cieľ splnil? Čo sa za vynaložený objem prostriedkov konkrétne dosiahlo? Aké opatrenia treba prijať na zlepšenie výkonnosti resp. dosiahnutie cieľa? To môže ovplyvniť ďalšie rozhodovanie o alokácii prostriedkov na konkrétne účely/ciele. Programové rozpočtovanie je napojené na existenciu plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja obcí, ktorých ciele pomáha implementovať. Samotný programový rozpočet pozostáva z programovej štruktúry (podľa hlavných oblastí činnosti samosprávy), ktorá je na nižšej úrovni tvorená konkrétnymi programami/projektmi, bližšou špecifikáciou cieľov, určením zodpovedných, definovaním sledovaných ukazovateľov, ako aj vynaloženými prostriedkami.

Po skončení rozpočtového roku sa výsledky hospodárenia spracujú do **záverečného účtu**. Záverečný účet v slovenských podmienkach obsahuje:

- *Údaje o plnení rozpočtu*
- *Bilanciu aktív a pasív*
- *Údaje o hospodárení príspevkových organizácií*
- *Prehľad poskytnutých záruk podľa príjemcov*
- *Údaje o nákladoch a výnosoch podnikateľskej činnosti.*

Záverečný účet schvaľuje zastupiteľstvo po verejnej diskusii. Musí obsahovať stanovisko hlavného kontrolóra a externého audítora. Ak zistia nezrovnalosti so zákonmi, musia informovať Ministerstvo financií SR najmä v súvislosti s porušením limitov požičiavania.

Jednou zo sprievodných zmien spojených s decentralizáciou bola aj zvýšená pozornosť **vnútornej a externej kontrole financovania** stanovením podrobnejších a sofistikovanejších podmienok dohľadu (Buček, 2006). Bola to reakcia na predchádzajúci systém kontroly v samospráve, ktorý Ličko (2003) hodnotil ako nevybudovaný, málo efektívny a len čiastočne (v rozsahu cca 5% obcí) funkčný. Obce a regióny v rámci vnútornej kontroly zriaďujú funkciu *hlavného kontrolóra*, resp. útvar vnútornej kontroly, pridruženého k úradu samosprávy. V poslednom období sa sústredila pozornosť na posilnenie odbornosti a nezávislej pozície hlavného kontrolóra (kvalifikačné predpoklady, pravidlá pre stanovenie výšky mzdy, zákaz vykonávať podnikateľskú činnosť, musí to byť hlavné povolanie, nutnosť zabezpečiť mu adekvátne pracovné podmienky, garantovať nutné výdavky), presnejšie definovanie jeho právomocí (Zákon č. 369/2004). Pretrvávajúcim problémom je absencia hlavného kontrolóra v mnohých malých obciach, aj keď sú snahy túto situáciu preko-

nať kontrolórmí na čiastočný úväzok, resp. spoločným kontrolórom pre viacero obcí. Hlavný kontrolór musí byť do funkcie zvolený zastupiteľstvom na 6 rokov. Preveruje najmä rozpočet, príjmy a výdavky samosprávy, hospodárenie rozpočtových a príspevkových organizácií obce, najmä z hľadiska dodržiavania rozpočtových pravidiel. Pôsobenie hlavného kontrolóra však neznižuje potrebu kontroly výkonu samosprávy poslancami zastupiteľstva alebo občanmi.

Externý dohľad nad financiami samosprávy má viacero prvkov. Najviditeľnejšou stránkou je nutnosť overenia záverečného účtu *externým audítorom*. Dohľad nad vybranými aktivitami samosprávy patrí napr. aj do kompetencie orgánov prokuratúry, či daňových úradov. Nemôžeme obísť povinnosť samospráv poskytovať pravidelné a predpísané informácie Ministerstvu financií SR pre potreby sledovania verejných financií. Samosprávy môžu byť kontrolované Najvyšším kontrolným úradom (NKÚ), ktorého právomoci voči samosprávam boli v roku 2005 posilnené až zmenou Ústavy Slovenskej Republiky v danej časti (Ústavný zákon č. 463/2005). Predtým NKÚ mohol kontrolovať iba využívanie zdrojov presunutých samosprávam na výkon delegovaných právomocí. V súčasnosti môže kontrolovať každú samosprávu, jej financovanie, majetok a majetkové práva, rovnako ako aj podliehajúce právnické osoby. Výsledky kontrol sú poskytované zastupiteľstvom a tie sú povinné prijať opatrenia korigujúce objavené nedostatky.

Musí existovať aj riešenie situácie keď všetky limity zlyhali a samospráva sa dostala do zlej finančnej situácie, napr. stala sa insolventnou (nebola schopná splácať časť svojich záväzkov). Platná legislatíva (napr. Zákon č. 583/2004) rozlišuje dve základné riešenia – **ozdravný režim** a **nútená správa**. Tieto riešenia neznamenajú oddĺženie (napr. štátom), ale len oddialenie splácania dlhov ako i ochranu pred exekúciami zo strany veriteľov. Umožňujú samospráve zabezpečovať nevyhnutné kompetencie a služby (napr. chod úradu, škôl a pod.). Najčastejším dôvodom, prečo obce zlyhali, sú najmä neovládnuté podnikateľské zámery, finančne náročné investície, nezriedka sprevádzané nevýhodnými zmluvami. Obce potom nevládali splatiť faktúry súvisiace so svojou činnosťou, resp. splácať prijaté úvery. Známy je prípad nútenej správy napr. bratislavskej mestskej časti Devín (od apríla 2005), ale hrozbu nútenej správy prežilo už viacero aj väčších miest.

Ozdravný režim musí obec zaviesť, ak celková výška jej záväzkov po lehote splatnosti presiahne 15% skutočných bežných príjmov obce predchádzajúceho rozpočtového roku a ak neuhradila niektorý uznaný záväzok do 60 dní odo dňa jeho splatnosti. Tento stav sa ohlasuje ministerstvu financií. Nasleduje povinnosť vypracovať návrh na zavedenie ozdravného režimu vrátane *ozdravného rozpočtu a návrhu opatrení na stabilizáciu hospodárenia obce*. Tieto schvaľuje zastupiteľstvo, musia sa následne dodržiavať, všetky transakcie odsúhlasuje hlavný kontrolór. Vývoj za tohto režimu zastupiteľstvo pravidelne mesačne sleduje. O stave plnenia ozdravného rozpočtu, stave záväzkov po 90 dňoch obec spolu so stanoviskom hlavného kontrolóra informuje Ministerstvo financií SR. Pri zlepšení situácie môže dať súhlas na jeho predĺženie najviac na ďalších 90 dní.

Zavedenie **nútenej správy** je riešením závažnejších problémov financovania obce. Zavádza ju Ministerstvo financií SR, ak obec nezaviedla ozdravný režim alebo v hospodárení počas ozdravného režimu sa podmienky nezlepšili. Ministerstvo preverí situáciu a v prípade potvrdenia skutočnosti vymenuje *núteného správcu* (náklady spojené s nútenou správou, vrátane jeho odmeny znáša obec). Obec je nútená v rámci opatrení zriadiť *osobitný účet nútenej správy*, kde sústreďí všetky svoje peňažné prostriedky (okrem tých, ktoré sú povinné na iných účtoch podľa zákona). Na tento účet plynú aj všetky príjmy (okrem výnimiek). Tieto prostriedky môže obec použiť len s písomným súhlasom núteného správcu. Nútený správca sa zoznámi so stavom hospodárenia a môže prijímať opatrenia – konsolidáciu hospodárenia, ako aj organizačné a personálne opatrenia. Hlavný nástroj konsolidácie je povinnosť prijať **krízový rozpočet** (nemusí sa členiť na bežný a kapitálový). Nútená správa končí na návrh núteného správcu, žiadosti obce alebo ak pominuli dôvody na jej trvanie.

2.3. PRÍJMY ROZPOČTOV OBCÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

2.3.1. Základné kategórie príjmov obcí

Financovanie potrieb obce musí byť kryté príjmami. Vlastné príjmy obce, o ktorých použití obec rozhoduje podľa svojho uváženia (výnimkou môžu byť dary, ak darca určil účel použitia), tvoria nasledujúce skupiny príjmov (Zákon č. 583/2004):

- výnosy z miestnych daní a poplatkov,
- nedaňové príjmy z vlastníctva a prevodu majetku obce a jej rozpočtových organizácií,
- výnosy z finančných prostriedkov obce,
- sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou,
- dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce,
- podiely na daniach v správe štátu.

Ďalšie príjmy pozostávajú predovšetkým z transferov vo forme dotácií, či projektových prostriedkov zo zahraničia a ich použitie je viazané na účel, na ktorý sa poskytli:

- dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a dotácie zo štátnych fondov,
- ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o rozpočte na príslušný rok,
- účelové dotácie z rozpočtu VÚC, príp. rozpočtu inej obce, na realizáciu spoločných projektov (podľa zmlúv),
- prostriedky EÚ a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel.

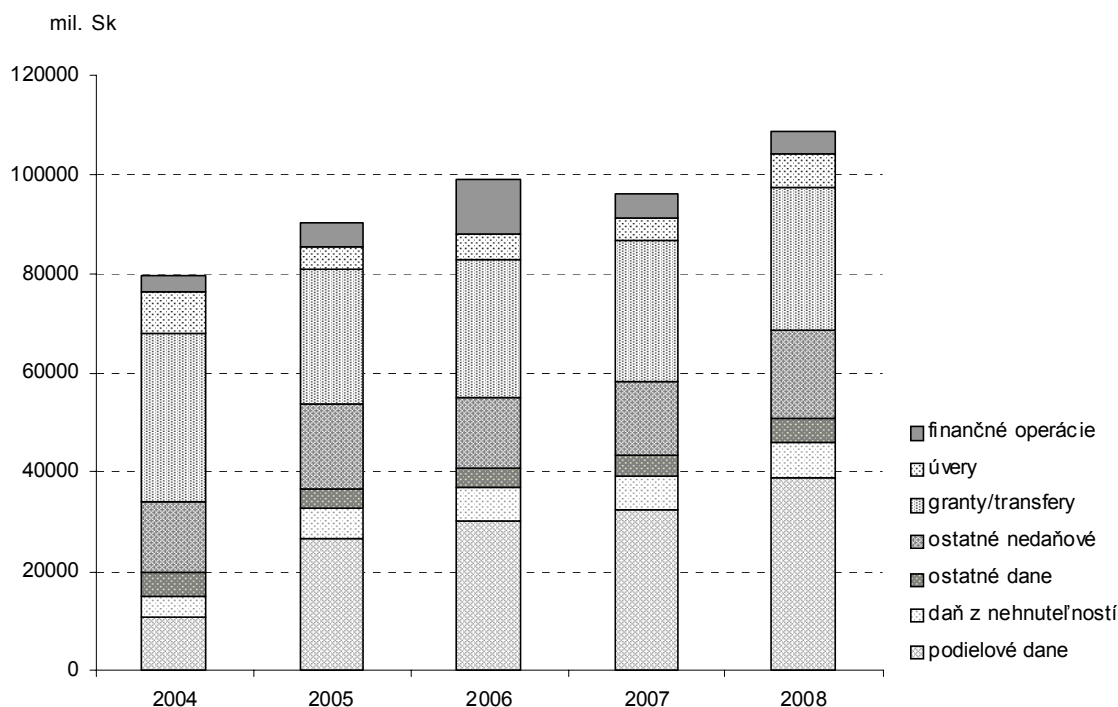
Obec môže rovnako použiť aj prostriedky:

- z mimorozpočtových peňažných fondov,
- zisk zo svojej podnikateľskej činnosti,
- návratné zdroje financovania,
- združené prostriedky s inými subjektmi.

Tabuľka 2.3 Hlavné skupiny bežných príjmov rozpočtov samospráv v roku 2006 až 2008 (v mil. EUR)

Hlavné položky príjmov	2006	2007	2008
	miestna úroveň	regionálna úroveň	miestna úroveň
Daňové príjmy	1179,9	381,2	1292,9
• z toho vlastné daňové príjmy	307,5	89,4	328,4
• z toho podielové dane	872,4	291,8	964,4
Granty/Transfery	810,4	320	856,6
Ostatné príjmy	413,9	46,1	444,3
• z toho príjmy z podnikania a predaja majetku	271,1	5,6	283
• z toho poplatky	106,1	35,2	120,9
• z toho výnosy z úverov a vkladov	7,1	1,4	8,1
• z toho ostané nedaňové príjmy	29,6	3,9	32,4
Spolu	2404,2	747,4	2593,8
Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR 2004 – 2008 (prepočet autor). Pozn. Použitý výmenný kurz – 31. december príslušného roku.			

Za najvýznamnejšie časti príjmov v súčasnosti môžeme považovať daňové príjmy a v ich rámci podielové dane. Tie posledné roky odrážali pozitívnu makroekonomickú dynamiku slovenskej ekonomiky (napr. výrazný nárast príjmov z podielových daní v roku 2008), ako aj posilnenie právomoci v stanovovaní časti daní. Oproti prvej polovici dekády sa znížila váha grantov a transferov zo štátneho rozpočtu, pričom ich budúce postavenie bude závisieť od prístupu centrálnej vlády. Po zavedení limitov požičiavania sa znižuje aj váha úverov. Ostatné nedaňové príjmy sú menej stabilné, závisia napr. od výnosov z majetku a podnikania. Významnú úlohu v štruktúre príjmov rozpočtov môže zohrať rozsah čerpania fondov EÚ.



Obrázok 2.2 Hlavné skupiny príjmov obcí v roku 2004 – 2008
Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR 2004 – 2008

2.3.2. Miestne dane

Miestne dane patria k tradičným a významným zdrojom príjmov. Najvýznamnejšiu pozíciu medzi nimi má daň z nehnuteľností. Kedysi početná a menej prehľadná skupina príjmov (kým časť poplatkov mala charakter daní, časť niesla črty poplatkov) bola spresnená v rámci procesov fiškálnej decentralizácie a reformy verejných financií na miestnej úrovni od roku 2005. Obce sú teraz v tejto oblasti autonómnejšie, detaily svojich daňových zámerov stanovujú vo Všeobecne záväzných nariadeniach (VZN) schválených zastupiteľstvami.

Medzi miestne dane v súčasnosti patria (Zákon č. 582/2004 Z.z.):

- Daň z nehnuteľností
- Daň za psa
- Daň za užívanie verejného priestranstva
- Daň za ubytovanie
- Daň za predajné automaty
- Daň za nevýherné hracie prístroje
- Daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta
- Daň za jadrové zariadenie.

Daň z nehnuteľností je na Slovensku pomerne novou daňou. Vyberá sa od roku 1993, ktorý bol rokom jednej zo skorších transformácií daňového systému v Slovenskej republike. Podstatou dane nahradila už predtým existujúce – poľnohospodársku daň z pozemkov a domovú daň. Nahradila aj predtým krátko existujúci veľmi dôležitý zdroj príjmov – lokalizačný poplatok, ktorý existoval krátko do roku 1992. Predmetom lokalizačného poplatku, ako určitého medzistupňa pred uplatnením dane z nehnuteľností, boli objekty a priestory, ktoré slúžili priamo alebo nepriamo na podnikateľskú, príp. inú zárobkovú činnosť a boli umiestnené v obci.

Predmetom dane sú všetky nehnuteľnosti okrem výnimiek stanovených zákonom (ktorých množstvo sa podstatne znížilo od roku 2005, predtým to boli napr. školy, objekty patriace štátu, cirkvám a pod. – dnes ide o objekty patriace obci a objekty vo vlastníctve iných štátov užívané osobami s výsadami podľa medzinárodného práva – napr. diplomati). Zákon definuje pomerne

širokú kategóriu nehnuteľností, pri ktorých je možné samosprávami umožniť odpustenie či zníženie sadzby dane (napr. neslúžiace na podnikanie, športoviská, pozemky slúžiace na osobnú potrebu občanov starších ako 62 rokov a pod.). Správu dane vykonávajú obce od roku 2005 s výrazným posilnením práv v autonómnom spravovaní tejto dane. Ročná sadzba týchto daní môže byť zmenená správcom dane (samosprávou vo Všeobecne záväznom nariadení k 1. januáru pre príslušné zdaňovacie obdobie). Dane platí vlastník, v niektorých prípadoch nájomca (napr. ak ide o dlhodobý nájom). Podrobná diferenciácia zdaňovania rôznych nehnuteľností je v rukách samosprávy – tá môže zohľadniť rôzne miestne sociálno-ekonomické súvislosti, miestne priority, vrátane priestorových diferencií (naznačené v zákone). Zákon definuje povinnosť vlastníkov oznámiť správcovi dane zmeny týkajúce sa daňovej povinnosti do 30 dní odo dňa, kedy zmeny nastali.

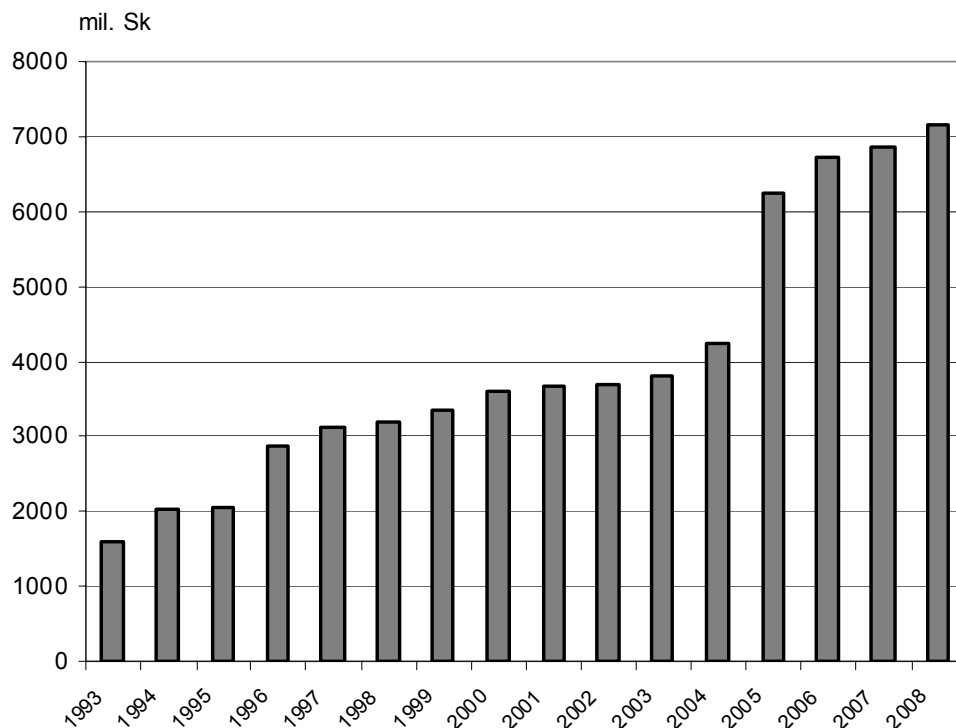
Krátke obdobie praktickej aplikácie nového prístupu v zdaňovaní nehnuteľností prinieslo niekoľko zmien. Dôvodom zmien bola najmä prílišná diferenciácia zdaňovania v rámci obcí kombinovaná s extrémne vysokými sadzbami stanovenými niektorými obcami. Už v roku 2005 došlo k prvej novelizácii legislatívy týkajúcej sa dane z nehnuteľností (Zákon č. 517/2005 Z. z.). Podrobnejšie sa zamerala na sadzby dane z pozemkov a stavieb. Sadzba dane z pozemkov nesmie presiahnuť 20-násobok najnižšej ročnej sadzby stanovenej vo všeobecne záväznom nariadení obce. Podobne sa upravila diferenciácia sadzieb dane zo stavieb na maximálne 40-násobok najnižšej sadzby. Od roku 2008 sa ďalšou novelizáciou limituje aj diferenciácia v oblasti dane z bytov za byt (Zákon č. 538/2007 Z. z.). Diferencia v sadzbe dane z bytov za byt v rámci jednej obce nemôže presiahnuť 40-násobok najnižšej ročnej sadzby dane z bytov a 10-násobok v prípade dane za nebytový priestor v bytovom dome.

Zákon rozoznáva v súčasnosti tri hlavné kategórie dane z nehnuteľností – **daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov a nebytových priestorov** v bytovom dome. Výška dane z pozemku závisí od zaradenia pozemku podľa využitia (orná pôda, stav. pozemok a pod.) a od veľkosti pozemku (v m²). Hodnotu pre výpočet základu dane pre ornú pôdu a trvalé trávnaté porasty určuje zákon pre každú obec (Zákon č. 582/2004 Z. z.). Základom dane zo stavieb je výmera zastavanej plochy (najrozsiahlejšia nadzemná časť stavby). Môže byť diferencovaná pre rôzne stavby podľa ich funkcie (rekreačné, priemyselné, skladovacie a pod.). Neplatí sa z bytových domov (sú predmetom dane z bytov) a napr. z vodohospodárskych stavieb. U dane z bytov je základom dane výmera podlahovej plochy bytu alebo nebytového priestoru. Postupne budeme svedkami snáh o využitie trhových cien nehnuteľností pri výpočte výšky dane. Bude si to vyžadovať napr. tvorbu cenových máp najmä vo väčších mestách.

V rámci posilnenia autonómie obcí v oblasti dane z nehnuteľností tieto môžu v duchu zákona zohľadniť pri stanovovaní sadzieb rôzne funkčné využitie, sociálne a ekonomické súvislosti, vrátane priestorových diferencií. Nárast autonómie znamenal nielen nárast sadzieb (obr. 2.3. dokumentuje nárast výnosu dane z nehnuteľností od roku 2005), ale aj významnú diferenciáciu zdania nehnuteľností pri porovnaní medzi mestami (Buček, 2008). V roku 2004 bola ročná sadzba dane (za m² v kategórii stavby na ostatné podnikanie, skladovanie a administratívu) 45 Sk v Bratislave, 40 Sk v ostatných krajských mestách a 35 Sk v okresných mestách. V roku 2005 dosiahla sadzba v tej istej kategórii nehnuteľností 250 Sk v bratislavskej mestskej časti Staré Mesto, 120 Sk v Košiciach, 100 Sk v Žiline, 93 Sk v Malackách, ale len 40 Sk vo Svidníku či 35 Sk v Trebišove. Táto diferenciácia sadzieb bola určite bližšia reálnym rozdielom v hodnote nehnuteľností ako predchádzajúca. Výška zdanenia odráža predovšetkým potrebu zdrojov na fungovanie mesta, jeho reálnu finančnú situáciu, ako aj racionálnu úvahu zohľadňujúcu schopnosť úhrady dane. V tejto základnej perspektíve miestne zastupiteľstvá rozhodujú o sadzbách dane. Postupom času sa diferenciácia zdanenia neznižovala. Dnes už môžeme pozorovať významné rozdiely vo výbere daní medzi mestami napr. podobnej veľkosti, ale v odlišnej polohe a sociálno-ekonomickej situácii (tab. 2.4).

Obec môže vyberať pomerne širokú škálu ďalších miestnych daní, ktoré sa do roku 2004 prevažne označovali ako miestne poplatky. Podstatnou črtou staršieho systému miestnych poplatkov bolo, že zoznam možných poplatkov bol definovaný zákonom. To neumožňovalo stanovenie si „vlastných“ poplatkov samosprávami. Zákon rovnako určoval maximálnu výšku poplatkov. Prehľad výnosov z miestnych poplatkov pred fiškálnou decentralizáciou, ktorý uvádzal Medveď

et al. (2005) naznačuje, že najväčšie príjmy pochádzali z poplatku za predaj alkoholických a tabakových výrobkov (napr. 375,3 mil. Sk, 2001), za využitie verejného priestranstva (274,7 mil. Sk, 2001) a za hracie automaty (77,7 mil. Sk, 2001).



Obrázok 2.3 Výnos dane z nehnuteľností v Slovenskej republike v roku 1993 – 2008
Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR 1993 – 2008.

Tabuľka 2.4 Porovnanie výnosu dane z nehnuteľností vo vybraných mestách

	počet obyvateľov	príjem z dane z nehnuteľností (2007)		sadzba dane	
	k 31.12.2006	mil. Sk	Sk na obyvateľa	Sk/m ² (2007*)	Sk/m ² (2008*)
Detva	15020	8,97	597,2	62	65
Hlohovec	23029	32,57	1414,22	75	78
Vranov	23109	15,32	662,95	57	57
Skalica	14963	36,78	2458,06	68	90
Senec	15357	42,85	2790,26	65	95
Levoča	14677	9,37	638,41	45	50
Rimavská Sobota	24425	22,35	914,84	60	80
Šaľa	24438	17,8	728,46	70	70

* daň na stavby na ostatné podnikanie, skladovanie a administratívu

Zdroje: Štatistický úrad Slovenskej republiky. Záverečné účty a Všeobecne záväzné nariadenia (pre uvedené mestá).

Zásadnou črtou súčasných miestnych daní je fakultatívnosť ukladania a vyberania všetkých uvedených daní zo strany samospráv - obce sa môžu na základe zákona rozhodnúť o uložení týchto daní (nie sú obligatórne, čo mnohé aj využívajú). Môžu rozhodnúť o výške poplatku a stanovujú i ďalšie podmienky (napr. odpustenie poplatku). Okrem zákonom stanovených daní nemôžu (podobne ako predtým) vyberať iné podobné miestne dane. Len v zriedkavých prípadoch zákon stanovuje limit zdanenia (napr. pri dani za jadrové zariadenie), čo je významnou zmenou oproti

obdobiu pred 2005, kedy bola výška limitovaná zákonom. Oproti minulosti sa nezdaňuje v prospech miestnej úrovne napr. predaj alkoholických nápojov a tabakových výrobkov.

K tradičným príjmom samospráv patria výnosy z *dane za psa*. Základom dane je počet psov (starších ako 6 mesiacov). Zákon uvádza aj výnimky (pes na vedecké účely, v útulku, vycvičený pes slúžiaci nevidomým a ťažko postihnutým občanom). Výška dane za jedného psa sa pohybuje v mestách priemerne od 5 do 50 eur a býva z rôznych aspektov diferencovaná na základe rozhodnutia samospráv (napr. v bytoch, v rodinných domoch). Napr. v obytných domoch v Poprade a miestnych častiach to je 39,83 eur za jedného psa a kalendárny rok, kým v rodinných domoch v Poprade a miestnych častiach je to 19,91 eur za jedného psa a kalendárny rok (Mesto Poprad, 2008). Podobne sa stále spoplatňuje *užívanie verejného priestranstva*. Verejným priestranstvom sú verejnosti prístupné pozemky vo vlastníctve obce. Základom dane je výmera užívaného priestranstva v m² alebo parkovacie miesto. Jej výška býva v priemere niekoľko desiatok centov za m² a deň (výnimočne niekoľko eur, v závislosti od účelu užívania). *Daň za ubytovanie* sa týka ubytovania osôb v zariadeniach poskytujúcich prechodné ubytovanie (napr. hotely, penzióny), pričom základom dane je počet prenocovaní. Pohybuje sa v rozmedzí niekoľko desiatok centov a nepresahuje prevažne viac eur za noc. *Daň za predajné automaty* sa týka automatov vydávajúcich tovar za odplatu. Základom dane je ich počet, pričom sadzba za jeden predajný automat sa pohybuje prevažne vo výške niekoľko desiatok až stoviek eur. Predmetom *dane za nevýherné hracie prístroje* sú hracie prístroje, ktoré sa prevádzkujú za odplatu a nevydávajú peňažnú výhru. Daňovníkom je prevádzkovateľ týchto prístrojov a základom dane ich počet. Ich výška je diferencovaná, ale v niektorých mestách sa jedná aj viac ako tisíc eur. Mestá môžu vyberať *daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta*. Daňovníkom je držiteľ motorového vozidla a základom dane je prevažne počet dní vjazdu a zotrvania vozidla v historickej časti mesta. *Daň za jadrové zariadenie* je novým prvkom v systéme miestnych daní a poplatkov na Slovensku. Daňovníkom je prevádzkovateľ jadrového zariadenia (na výrobu el. energie). Týka sa územia pri atómových elektrárnach Jaslovské Bohunice (pôvodne v troch zónach do 30 km od zariadenia) a Mochovce (pôvodne tri zóny do 20 km od zariadenia). Základom dane je výmera katastrálneho územia obce v m² nachádzajúca sa v oblasti ohrozenia jadrovým zariadením. Napr. sadzba dane v zóne do 5 km bola 0,12 Sk za m² (s rastúcou vzdialenosťou od zariadenia sadzba klesá). Neskôršie sa pristúpilo k inému definovaniu zóny ohrozenia a jej rozčlenenie na tri (na princípe tretín polomeru vzdialenosti od jadrového zariadenia). Napr. do 1/3 polomeru oblasti ohrozenia je sadzba dane 0,0039 eura za m² (podľa Zákona č. 467/2009 novelizujúceho Zákon č. 582/2004 Z. z.).

Do tejto kategórie sa zaraďuje aj **miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady**. Tento poplatok sa platí za komunálne odpady a stavebný odpad vzniknutý na území obce. Poplatníkmi sú obyvatelia obce s trvalým a prechodným pobytom, užívatelia nehnuteľností, podnikatelia a právnické osoby užívajúce nehnuteľnosť v obci. Poplatok závisí od skutočnosti, či je v obci zavedený množstvový zber alebo nie. Sadzba je od 0,10 Sk (0,0033 eura) do 1,60 Sk (0,0531 eura) za 1l alebo 1 dm³ odpadu, prípadne 0,20 Sk (0,0066 eura) až 5 Sk (0,1659 eura) za kg odpadov. Napr. v meste Prešov je to 0,024 eura za 1l odpadu pre KUKA nádobu s objemom 110 l v roku 2009 – 2010 (Mesto Prešov, 2008). Ak nie je zavedený množstvový zber, potom sa jedná o poplatky za osobu a kalendárny deň v rozmedzí od 0,20 Sk (0,0066 eura) do 3,30 Sk (0,1095 eura). Napr. v meste Prešov je to 0,054 € za osobu a kalendárny deň za 1. a 2. člena domácnosti v roku 2009 – 2010 (Mesto Prešov, 2008).

2.3.3. Podielové dane

Podielové dane sú súčasťou rozpočtov samospráv už od začiatku ich fungovania. Podiely na výnosoch daní sa formálne uplatňujú v praxi financovania miestnych samospráv od roku 1993. Prevažnú časť obdobia až do ukončenia fiškálnej decentralizácie však vďaka permanentným zmenám neplnili úlohu stabilného a garantovaného príjmu. Neustále zmeny boli skôr len prípravou na plnohodnotné zavedenie podielových daní so stabilnejšou delbou podielov od roku 2005. Ich prednosťou bolo, že mohli byť s výnimkou cestnej dane použité na ľubovoľné účely a obsahovali

aj určité vyrovnávacie prvky v distribúcii výnosu daní (zohľadňujúc počet obyvateľov, veľkostné kategórie obcí). Ich vývoj a výška však odrážali aj zložitost transformáčného obdobia vo sfére verejných financií.

Výnosy z podielových daní bývali definované ako súčasť zákona o štátnom rozpočte a prakticky každý rok sa menili. Už v roku 1991 sa obce podieľali na príjmoch štátneho rozpočtu prostredníctvom 13 % podielu z celkového výnosu daní zo mzdy a poľnohospodárskej dane z objemu miezd a odmien. V roku 1992 sa tento podiel zvýšil na 18,5 % (distribúovaný podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom na území obce a podľa výnosu v obvode daňového úradu). Po daňovej reforme bolo príjmom obcí v roku 1993 až 70 % výnosu dane z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti a funkčných požitkov (rozdeľovaný podľa počtu obyvateľov k určitému dátumu). Tento výnos bol v absolútnom finančnom vyjadrení rovnaký ako výnos z podielovej dane v roku 1992.

Od roku 1994 platila nová štruktúra podielových daní plynúcich do obcí. Tieto dostávali 29,92 % z výnosu dane z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti a funkčných požitkov, 5,87 % výnosu dane z príjmov právnických osôb a 30 % z výnosu cestnej dane. Tieto príjmy však mali ďalšie podmienky rozdeľovania. Výnos z dane z príjmov fyzických osôb sa prideloval podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom v obci. Výnos z dane z príjmov právnických osôb sa v roku 1994 (a niekoľkých nasledujúcich rokoch) rozdelil obciam podľa počtu obyvateľov vynásobeného koeficientom veľkostnej kategórie obce. Diferenciácia však nebola výrazná – kým koeficient pre obce vo veľkostnej kategórii do 500 obyvateľov bol 0,93, v prípade obcí s 5001 a viac obyvateľmi bol 1,02 a u Bratislavy 1,088 (Mikš, 1994).

Princípy uplatnené v rozpočte na roku 1994 sa uplatňovali aj v ďalších rokoch. Menila sa výška podielu z daní – v roku 1995 obciam pripadlo 22,53 % výnosu dane z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti a funkčných požitkov, 4,51 % výnosu z príjmov právnických osôb a 30 % výnosu cestnej dane (prepočítavané obvyklým spôsobom na počet obyvateľov). V zmysle zákona o štátnom rozpočte na roku 1996 boli príjmom rozpočtu obcí – 23,60 % výnosu dane z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti a funkčných požitkov, 3,33 % výnosu dane z príjmov právnických osôb, 30 % výnosu cestnej dane (napr. Berčík, 1998). Tieto podiely sa menili v rovnakej štruktúre aj v nasledujúcich rokoch. Postup však bol pre túto daň netypický – odvíjal sa od výšky prostriedkov, ktorú sa štátny rozpočet rozhodol dať samosprávam a nie od stabilných percentuálnych podielov a ich plánovaného výnosu. Neskôršie sa podielový princíp v prípade dane z príjmov fyzických osôb nahradil fixnou sumou určenou zákonom o štátnom rozpočte (napr. 8,463 mld. Sk v roku 2004), čím centrálna vláda rezignovala na dovtedajšiu „hru“ na podielové dane. Po prepočte, napr. v roku 2004 do rozpočtov obcí plynulo 7,17 % z celkového výnosu dane z príjmov právnických osôb.

Od roku 1996 sa podiel na dani z príjmov fyzických osôb rozdeľoval tak, že 60 % sa rozdeľovalo pomerne podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom a 40 % sa rozdeľovalo obciam podľa sídla daňovníka. Prechodom na fixnú sumu z tejto dane sa výnos rozdeľoval podľa počtu obyvateľov. Tento princíp neskôršie prešiel na rozdeľovanie podielu na dani z príjmov právnických osôb (v roku 2004 však so špecifickým režimom pre daň z príjmov skupiny veľkých platcov daní – bánk, poisťovní, SPP, telekomunikačných operátorov a pod., ktoré sa rozpočítavali pre celú SR).

Od roku 2005 dochádza k novému prístupu k podielovým daniam (Zákon č. 564/2004 Z. z. a Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z.). Daň z príjmov fyzických osôb sa stáva predovšetkým príjmom samospráv v SR. Samosprávam obcí pritom patrí 70,3 % výnosu a 23,5 % výnosu patrí samosprávam vyšších územných celkov (pričom minimálnym výnosom garantovaným pre rok 2005 bolo 33,418 mld. SK). Výnos dane patriaci do rozpočtov obcí sa delil obciam nasledovne:

- 23 % výnosu v závislosti od počtu obyvateľov – z toho 44 % prepočítaných koeficientom nadmorskej výšky stredu obce,
- 32 % výnosu podľa počtu obyvateľov prepočítaného koeficientom veľkostnej kategórie obce (napr. obec do 1000 obyv. má koeficient 0,89, kým Bratislava má koeficient 2,23),
- 40 % výnosu podľa počtu žiakov – prepočítané koeficientom školských zariadení,
- 5 % výnosu podľa počtu obyvateľov nad 62 rokov.

K významnej zmene týkajúcej sa distribúcie výnosu dane samosprávam došlo od roku 2007 (Nariadenie vlády SR 519/2006 Z.z.). Podľa nej samosprávy v horských oblastiach dostávajú viac finančných prostriedkov ako predtým. Pôvodne v rámci 23 % výnosu rozdeľovaného v závislosti od počtu obyvateľov sa 44 % prepočítavalo koeficientom nadmorskej výšky. Podľa tejto úpravy sa tak bude prepočítavať až 57 % tejto časti výnosu dane, pričom sa zväčšuje aj rozpätie použitých koeficientov z 0,85 – 1,35 na rozpätie 0,75 – 2,00. Táto zmena znamená podporu financovania obcí s vyššou nadmorskou výškou čeliacich rýchlo rastúcim nákladom súvisiacim so zimnou údržbou komunikácií a rastúcimi cenami energií (vykurovanie objektov). Ďalšia úprava platná od roku 2008 (Nariadenie vlády SR 623/2007 Z. z.) spresnila údaje o nadmorskej výške (nejde už o nadmorskú výšku stredu obce) a do rozdeľovania 40 % výnosu podľa počtu žiakov boli zakomponované ďalšie školské zariadenia na území obce.

Cestná daň ako podielová daň bola súčasťou daňových transferov miestnym samosprávam od roku 1994 do roku 2004. Vyberala sa za používanie pozemných komunikácií dopravcami. Daňovníkmi tejto dane boli fyzické a právnické osoby prevádzkujúce motorové vozidlá v rámci svojej podnikateľskej činnosti. Kým výška podielu iných daní sa v priebehu času menila, 30 % podiel výnosu cestnej dane prislúchajúci obciam zostával nezmenený (napr. pre roku 1997 bol tento podiel kvantifikovaný vo výške 540 mil. Sk). Cestná daň vyberaná územným finančným orgánom sa rozdeľovala obciam daného obvodu daňového úradu opäť pomerne podľa počtu obyvateľov (k zákonom určenému dátumu). Tento 30% podiel z celkového výnosu cestnej dane náležiaci obciam sa neskôr upravil najmä v prospech Bratislavy a Košíc. Tieto metropoly dostávali 60 % výnosu tejto dane z územne prináležiacich daňových úradov, kým v ostatných obciach to bolo 45 % (2004). Odrážalo to vyššiu zaťaženosť týchto miest správou cestných komunikácií. Tento výnos mal však účelový charakter a mohol sa použiť len na výstavbu, opravu a údržbu miestnych komunikácií. Nevyužitie prostriedkov v danom roku obce ukladali do povinne vytvoreného cestného fondu obce. Od roku 2005 bola nahradená daňou z motorových vozidiel, ktorá sa celým svojim objemom stala príjmom rozpočtu samospráv vyšších územných celkov.

2.3.4. Príjmy z majetku obcí a podnikania

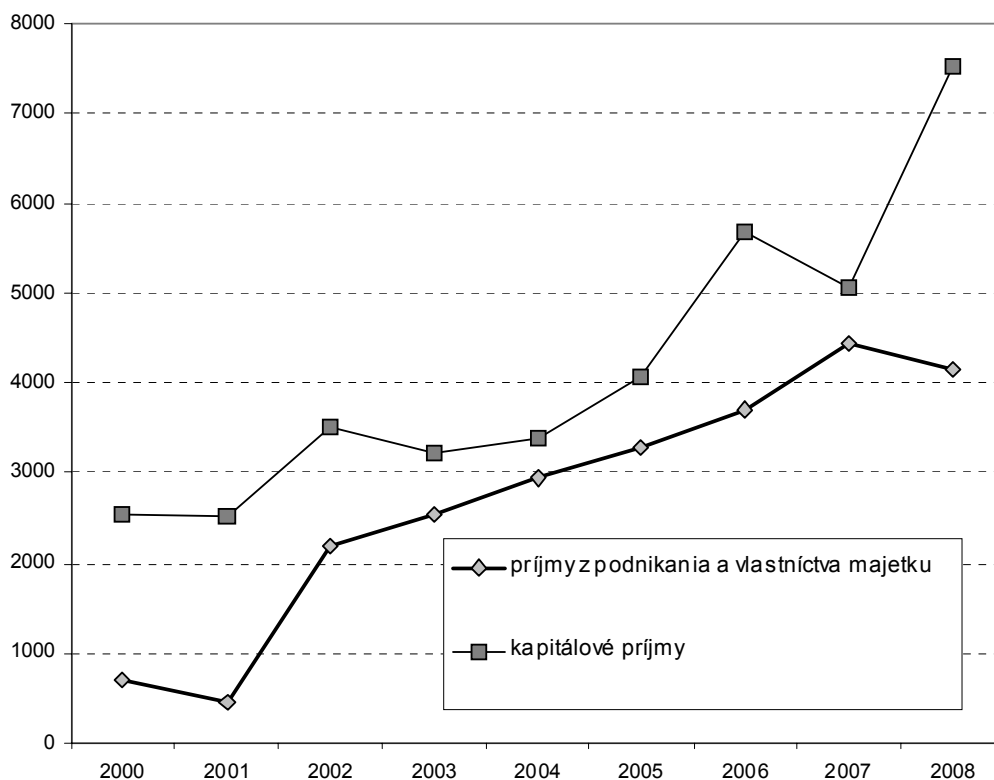
Tieto pomerne významné príjmy obcí musíme dávať do úzkeho súvisu s veľkosťou a štruktúrou majetku, ako aj filozofiou prístupu k hospodáreniu (preferencia prenájmu voči predaju a pod.). Nemôžeme obísť vplyv sociálno-ekonomickej situácie v obci a širšom regióne, ktorá významne determinuje záujem o majetok z externého prostredia (predovšetkým podnikateľského). Rovnako je dôležitá aj fyzická zanedbanosť a funkčná zastaranosť majetku či viazanie na určitý účel využitia. Tie môžu byť v pozadí rozhodnutí o forme využitia majetku a s tým spojených príjmov. Papcúnová a Balážová (2006) upozorňujú aj na významné diferencie v príjmoch obcí podľa veľkostných kategórií. Najmä menšie obce do 500 obyvateľov majú tieto príjmy značne nižšie, napr. oproti obciam nad 5000 obyvateľov. V majetkovej situácii obcí je však značná diferenciácia, ktorá priamo nesúvisí s veľkosťou obcí (aj menšie obce môžu mať značné aktíva napr. v pozemkoch, lesoch, stavbách atď.).

Túto širšiu skupinu príjmov nachádzame ako v rámci bežných, tak aj kapitálových príjmov. V kategórii bežných príjmov z podnikania a vlastníctva majetku sa vykazujú príjmy, ktoré vznikajú z vlastníctva majetku a z podnikania. Príjmy z podnikania majú najčastejšie podobu dividend a odvodov zo zisku. Príjmy z vlastníctva majetku sa týkajú najmä výnosov z prenájmu budov, objektov, priestorov a pozemkov. V menšej miere aj z prenájmu strojov, prístrojov a pod. Do kapitálových príjmov patrí príjem z predaja hnutelného a nehnuteľného majetku. Člení sa najčastejšie na príjmy z predaja kapitálových aktív (kapitálové účasti, stavby atď.), príjem z predaja pozemkov a nehmotných aktív (know-how, autorské práva a pod.) a ostatné vyššie nezaraďované kapitálové príjmy.

Vývoj príjmov z podnikania a majetku obce je z dlhodobého hľadiska jednoznačne pozitívny, pričom ale nesie silné črty premenlivosti a medziročných diferencií. Súhrnne bežné a kapitálové príjmy viazané na majetok a podnikanie obcí presiahli takmer 9,5 mld. Sk v roku 2007 oproti 3,2 mld. v roku 2000. Obr. 2.4. jasne prezentuje stagnáciu výnosov na začiatku dekády (2000 – 2001).

V tomto čase boli mnohé majetkové zdroje obcí vyčerpané prechádzajúcimi predajmi. Podobne doznievajúca horšia sociálno-ekonomická situácia Slovenska nepriala vyšším výnosom z majetkových aktív. Obce sa sústredili na zabezpečenie svojich hlavných kompetencií, s menším dôrazom na podnikanie. Situácia sa výraznejšie zlepšila od roku 2002, kedy dochádza k výraznému nárastu výnosov ako v kapitálovej, tak aj v bežnej zložke týchto príjmov. Príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku svojim vyváženým rastom dokumentujú konsolidáciu majetku, silnejší posun k podnikaniu s majetkom, väčšiu tendenciu k prenájmu majetku, pozitívnu situáciu v ekonomike, ktorá sa prejavuje aj vo výnosoch z ich kapitálových a majetkových účastí.

Výkyvy v kapitálových príjmoch odrážajú ich typickú nerovnovážnosť spôsobenú najmä príležitostným charakterom predaja nehnuteľností, hľadaním záujemcov, vyčkávaním na výhodný predaj a v neposlednej miere aj na uvoľnenie majetku dovtedy účelovo viazaného. Predaj majetku zohral významnú úlohu napr. v roku 1993 – 1998, kedy podstatnou mierou pomáhal samospráve zvládať svoje úlohy (po roku 1996 v kombinácii s úvermi) pri nedostatočných transferoch od štátu a pod tlakom inflácie (napr. Žárska a Kozovský, 2008). Úroveň roku 1998 presiahli predaje majetku až v roku 2002. Čiastočný vplyv na to má aj volebný cyklus (vyššie predaje v poslednom roku volebného cyklu) súvisiaci s mobilizáciou prostriedkov na ukončenie aktivít končiacich volebných orgánov (zastupiteľstvo, starostovia/primátori) a opatrným prístupom (formulovaním nových stratégií v hospodárení s majetkom) nových predstaviteľov obcí v nasledujúcom roku. Dokumentujú to cyklické kulminácie a následne poklesy predaja majetku okolo rokov 1998, 2002 a 2006.



Obrázok 2.4 Vývoj bežných a kapitálových príjmov z podnikania a vlastníctva majetku

Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR

V štruktúre príjmov obcí z majetku a podnikania nedochádza k závažnejším zmenám (tab. 2.5). V skupine bežných príjmov príjmy z podnikania napriek rastu stále nedosahujú 10 % príjmov celej kategórie príjmov z podnikania a z vlastníctva majetku. V kategórii kapitálových príjmov je významnejšou položkou príjem z predaja pozemkov a nehmotných aktív oproti predaju kapitálových aktív, ktorý sa pohybuje v rozmedzí 30 – 40 % celkových príjmov tejto kategórie.

Tabuľka 2.5 Prehľad príjmov obcí z majetku a podnikania (v mil. Sk)

Kategórie, položky	2004	2005	2006	2007	2008
Príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku spolu	2951,4	3288,9	3694,4	4448,5	4153,1
príjmy z podnikania	115,8	184,7	234,9	396,4	282,6
príjmy z vlastníctva	2835,6	3104,1	3459,5	4052,1	3 870,50
Kapitálové príjmy spolu	3380,3	4072,5	5680	5060,1	7518,8
príjem z predaja kapitálových aktív	1065,8	1338,1	2432,3	1663,1	2 220,40
príjem z predaja pozemkov a nehmotných aktív	2174,9	2597	3135,1	3305,7	5 170,40
ďalšie kapitálové príjmy	139,5	137,4	112,6	91,3	128

Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR

2.3.5. Príjmy z administratívnych a iných poplatkov a platieb

Kategória administratívnych a iných poplatkov a platieb je typickou, aj keď nie až tak dôležitou položkou príjmov obcí. Všetky zložky príjmov tvoriace túto kategóriu v posledných rokoch netvoria spolu ani 5 % celkových príjmov obcí, pričom v roku 2008 ich príjem presiahol 4,5 mld. Sk. Vyznačujú sa však systematickým postupným rastom.

Objemom najvýznamnejšou časťou týchto príjmov sú **poplatky a platby z nepriemyselného tovaru a náhodného predaja a služieb** (posledné roky 65 – 70 % z celkových príjmov tejto kategórie). Patrí sem veľmi široká paleta príjmov obcí súvisiaca predovšetkým s platbami prijatými za tovary (napr. propagačný materiál, prebytočný materiál získaný za bežné výdavky) a služby (napr. kopírovanie, za poskytnutie informácií, rôzne príspevky, poplatky v knižniciach, služby v domoch smútku a pod.)

Administratívne (správne) poplatky sú tradičnou zložkou príjmov samospráv. Tvoria ich poplatky za rozmanité administratívne úkony vykonávané samosprávami. Určenie ich výšky však nie je v rukách miestnych samospráv. Sú harmonizované na celoštátnej úrovni, pričom po určitom čase sa ich výška zvyšuje. Objem príjmov zo správnych poplatkov postupne rastie a je vyšší ako v minulosti vďaka decentralizácii, keďže mnohé rozhodnutia sú vydávané orgánmi miestnej samosprávy. Tvoria však len niečo viac ako štvrtinu celej skupiny príjmov (takmer 1,3 mld. Sk v roku 2008).

Pomerne zanedbateľné sú príjmy z pokút, penále, ďalších špecifických platieb a poplatkov (vy-púšťanie odpadových vôd, odber podzemnej vody, znečisťovanie ovzdušia).

2.3.6. Dotácie a transfery

Dotácie zo štátnych zdrojov sú napriek poklesu podielu na celkových príjmoch po roku 2004 stále významným zdrojom rozpočtov samospráv obcí. Predstavujú stále pomerne rozmanitú spleť príjmov – časť dostupnú na základe zákona o štátnom rozpočte a ďalšiu časť dostupnú v jednotlivých kapitolách štátneho rozpočtu. Hoci prevažnú časť tvoria bežné prostriedky, nemôžeme obísť významný tok kapitálových prostriedkov, ktorý sa od roku 2004 výrazne zvýšil oproti predchádzajúcemu obdobiu. Fiškálna decentralizácia, reorganizácia tokov v rámci ministerstiev, či väčší rozsah prostriedkov zo štrukturálnych fondov sa prejavili v ústupe od niektorých dotačných titulov bežných v minulosti (dokončovanie škôl, podpora historických miest, regionálny rozvoj). Podobne sa tu už na rozdiel od minulosti neobjavujú dotácie do zdravotníctva. Tradične najvýznamnejšie položky dotácií, ktoré od roku 2005 vypadli zo sústavy dotácií však boli dotácie na výkon samosprávnych funkcií a dotácie na mestskú verejnú dopravu.

Časť prostriedkov býva obciam tradične dostupná vo forme dotácií v kapitole štátneho rozpočtu – *Všeobecná pokladničná správa*. Prostriedky z tejto kapitoly dlhé roky slúžia na pokrytie veľmi diferencovaných a špecifických potrieb samospráv či aktuálne priority vo vzťahu štátu voči miestnym samosprávam (každoročne zverejnené v zákone o štátnom rozpočte). Prostriedky boli

použité napr. na dofinancovanie vybraných stavieb technickej a občianskej vybavenosti bývalej tzv. komplexnej bytovej výstavby (hromadná výstavba bytov), na údržbu sídiel miestnych samospráv, na materiálne vybavenie požiarnych zborov, na boj proti drogám (tab. 2.8). Tieto dotácie bývajú špecifikované ako záväzné limity v zákone o štátnom rozpočte. Napr. v roku 2005 tieto dotácie boli vo výške 1036 mil. SK. Prevažnú časť tvorili dotácie na zariadenia sociálnych služieb (586 mil. Sk), ale významná bola aj dotácia na Most Košická (dnes Most Apollo) v Bratislave (311 mil. Sk) či dotácia na záchranu historických pamiatok (53,9 mil. SK – pre konkrétne uvedené mestá s významným historickým dedičstvom). Patrí sem aj dotácia na individuálne potreby obcí vo výške 73 mil. Sk (udeľovaná na základe žiadostí obcí). Práve tieto individuálne dotácie, ktoré sú každoročne súčasťou transferov, sú predmetom kritiky za nedostatok informácií a podozrení za ich pridelenie podľa politickej príslušnosti predstaviteľov obcí a miest (SME, 2007; Transparency International Slovensko, 2009).

Jednou z najtradičnejších špecifických podôb dotácií v systéme miestnych financií SR bola neinvestičná účelová **dotácia na krytie samosprávnych funkcií obcí**. Bola zavedená v snahe zabezpečiť fungovanie samospráv v menších obciach, ktoré čelili nedostatku príjmov na svoje fungovanie z iných zdrojov. V úvodných rokoch sa prostriedky rozdeľovali na základe kľúča zohľadňujúceho veľkosť obce a počet obyvateľov (tab. 2.6).

Tabuľka 2.6 Princípy rozpisu dotácie na výkon samosprávnych funkcií v roku 1992 – 1993

obce do 1000 obyv.	120,- Sk na obyvateľa
obce od 1001 do 2000 obyv.	90,- Sk na obyvateľa
obce od 2001 do 3000 obyv.	70,- Sk na obyvateľa
obce od 3001 do 5000 obyv.	50,- Sk na obyvateľa

Zdroj: Buček, 1993

Tento zjednodušený princíp pridelenia neinvestičnej dotácie zo štátneho rozpočtu bol od roku 1994 zmenený v snahe kompenzovať nižšie príjmy dane z nehnuteľností obcí znevýhodnených horšou kvalitou pôdy (tab. 2.7.). Preto bol spôsob rozdelenia tejto dotácie na samosprávne funkcie odvodený od počtu obyvateľov, veľkostnej kategórie obce a novo sa zohľadnili rôzne pôdno-ekonomické podmienky ovplyvňujúce výber dane z nehnuteľností.

Tabuľka 2.7 Princípy rozpisu dotácie na výkon samosprávnych funkcií v roku 1994

Koefficienty		Neinvestičná dotácia na obyvateľa po zohľadnení pôdno-ekonomických podmienok a veľkosti obcí v Sk			
bonita pôdy	koefficient	počet obyvateľov			
v Sk/m ²		do 1000	1001- 2000	2001- 3000	3001- 5000
$x \leq$	1,20	144,-	108,-	84,-	60,-
$1 < x \leq 3$	1,10	132,-	99,-	77,-	55,-
$3 < x \leq 5$	1,00	120,-	90,-	70,-	50,-
$5 < x \leq 7$	0,95	114,-	85,5	66,5	47,5
$7 < x \leq 9$	0,90	108,-	81,-	63,-	45,-
$9 < x$	0,85	102,-	76,5	59,5	42,5

Zdroj: Mikš, 1994

Výška dotácie na výkon samosprávnych funkcií sa postupne vyvíjala. Kým v roku 1993 to bolo 211 mil. Sk, v roku 1996 bola dotácia v obciach do 5000 obyv. vo výške 253 mil. Sk. Od roku 1997 došlo k zmene vo finančnom objeme na 350 mil. Sk s tým, že sa odvtedy poskytovala len obciam s počtom obyvateľov do 3000. V roku 2004 bola táto dotácia 611 mil. Sk. Využitie tejto dotácie bolo obmedzené na bežné výdavky (ale nie na mzdy, platy a osobné vyrovnania).

Na Slovensku pretrvávala pomerne dlhé obdobie dotácia na bežné a kapitálové výdavky (predtým neinvestičné a investičné výdavky) na **miestnu verejnú dopravu**. Hoci mala celkovo klesajúcu tendenciu, jej objem bol v rámci týchto dotácií najvyšší (napr. 1610 mil. Sk v roku 2004).

Bola presne vymedzená štátnym rozpočtom, podobne ako aj jej príjemcovia (v roku 1996 Bratislava, Košice, Prešov a Žilina, od roku 1997 aj Banská Bystrica). V súčasnosti si mestá potrebné zdroje na mestskú verejnú dopravu musia kompenzovať z iných zdrojov miestnych príjmov.

V súlade s postupom fiškálnej decentralizácie sa pravidelnou súčasťou príjmovej časti miestnych rozpočtov stali dotácie na **prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy** v obciach. Túto pomerne významnú položku (napr. približne 15-17 mld. Sk v roku 2005-2008) v podstatnej miere tvorí dotácia na miestne školstvo. Len menší objem dotácií pokrýva transfer na matričnú činnosť, pôsobnosť stavebných úradov, kompetencie v doprave a ochrane životného prostredia. Tieto sú najčastejšie pridelené obciam na báze kalkulácie dotácie na jedného obyvateľa. Napr. podľa výnosu Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja (2006) dotácie zo štátneho rozpočtu obciam na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy na úseku stavebného poriadku a bývania boli 24,63 Sk (stavebný poriadok) a 5,75 Sk (bývanie) na jedného obyvateľa. Rozsiahla dotácia na miestne školstvo sa prideluje zriaďovateľom na normatívnom princípe opierajúcom sa predovšetkým o počet žiakov, kategorizáciu škôl, ich prevádzkovú náročnosť, vrátane takých parciálnych ukazovateľov ako napr. personálna náročnosť, kvalifikačná štruktúra, ekonomická náročnosť vzdelávacieho procesu, teplotné pásmo do ktorého škola patrí, špeciálne sa zohľadňuje financovanie malých škôl atď. (podrobnejšie napr. Zákon č. 597/2003 Z. z.).

Tabuľka 2.8 Vzťah štátneho rozpočtu k rozpočtom obcí vo vybraných rokoch (v tis. Sk)

	2004
dotácia na výkon samosprávnych funkcií	610742
dotácia na regionálny rozvoj obcí	239997
dotácia na mestskú verejnú dopravu	1609700
dotácie na dokončovanie objektov ZŠ	247400
dotácia na výstavbu mosta Košická	902668
dotácia na zdravotníctvo	37265
dotácia na školstvo	8457433
dotácia na sociálne zabezpečenie	534560
Spolu	12766846

	2005	2006	2007	2008
A. Dotácia – Všeobecná pokladničná správa	1035907	771720	873327	890979
dotácia na výstavbu mosta Košická	311092	0	0	0
dotácia na individuálne potreby obcí	73147	107001	230838	181428
dotácia na záchranu historických pamiatok	53865	55265	0	0
dotácia pre zariadenia sociálnych služieb	586273	609454	642489	709551
dotácia pre zdravotnícke zariadenia	11530	0	0	0
B. Dotácia na prenes. výkon pôsob. št. správy	14518955	14979926	16122402	17235436
MV SR - matričná činnosť	140338	129831	207696	213331
MVRR SR - pôsobnosť stav.úradov	160578	161374	167437	168980
MDPT SR - doprava	8366	7212	7545	7844
MŠ SR - školstvo	14209673	14662373	15718723	16824341
MŽP SR - životné prostredie	0	19136	21001	20940
C. Spolu	15554862	15751646	16995729	18126415

Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR

Súčasne môžu získať obce ďalšie nepriame účelové dotácie – finančné prostriedky pre projekty obcí, ktoré sú v súlade so záujmami a možnosťami štátu. Väčšinou nie sú explicitne uvedené v štátnom rozpočte, ale v jednotlivých rozpočtových kapitolách, najčastejšie ministerstiev. Tieto rôzne dotácie sú spravované orgánmi daných ministerstiev, pri nich pôsobiaci grantovými komisiami (kam môžu byť delegovaní zástupcovia viacerých inštitúcií) či špeciálne konštituovanými fondmi. K významným z hľadiska obcí patrí dlhodobý pôsobiaci Environmentálny fond (predtým Štátny fond životného prostredia), ktorý v roku 2007 poskytol obciam 1,668 mld. Sk na rôzne investičné aktivity súvisiace s ochranou životného prostredia. Postupne narástol aj význam Štátne-

ho fondu rozvoja bývania (rozmach podpory nájomného bývania), hoci len časť jeho prostriedkov sú nenávratné transfery. Ďalšie možnosti získať prostriedky sú pri viacerých ministerstvách a Úrade vlády SR v rôznych grantových schémach a programoch. Miestne samosprávy a ich špecializované organizačné jednotky z nich môžu získať dotácie napr. pre projekty výstavby infraštruktúry, podporu miestnej kultúry, vzdelania, na energetické úspory, výstavbu priemyselných parkov atď.

Celkový prehľad transferov do rozpočtov obcí predstavuje tab. 2.9. Potvrdzuje viac ako dvojnásobnú prevahu bežných transferov nad kapitálovými. Tento pomer sa však výrazne zlepšil v posledných rokoch v prospech rastu kapitálových transferov. V bežných výdavkoch dominujú už spomínané transfery pre miestne školstvo, sociálne zariadenia a transfery v rámci kapitoly všeobecnej pokladničná správa, resp. na výkon delegovaných právomocí. V kapitálových transferoch už výrazne dominujú transfery z ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja, ako aj ministerstva hospodárstva (napr. podpora zahraničných investorov, priemyselných parkov a pod.).

Tabuľka 2.9 Transfery do rozpočtov obcí podľa kapitol štátneho rozpočtu (v mil. Sk)

Kapitola štátneho rozpočtu	Bežné transfery				Kapitálové transfery			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Úrad vlády	18,7	21,2	31	37,1	52,8	46,3	99,4	101,3
Ministerstvo vnútra	317,6	399,5	228,7	233,9	19,6	61,4	34	20,6
Ministerstvo životného prostredia	101,1	153,5	144,4	134,6	79,5	490,2	450,7	498,4
Ministerstvo školstva	14213,9	14816	15738,4	16863,2	209,9	593,7	272,3	319,7
Ministerstvo zdravotníctva	2,3	22,5	15	0	19,2	17,1	0	0
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny	440,7	590,1	555,2	524,2	57,8	6,5	19,7	26,3
Ministerstvo kultúry	35,8	78,1	39,7	50,9	5,8	5,2	6,7	38,3
Ministerstvo hospodárstva	174,7	303,6	198	85	3040,3	3079,3	2149,6	1524,7
Ministerstvo pôdohospodárstva	4,5	28,4	1,1	3,4		0	0	0
Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja	1648,5	573,1	339,8	445	475,3	1144	4288,7	2528,3
Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií	8,4	9,9	8,2	13,3	0,2	0,4	0	0
Úrad geodézie, kartografie a katastra	4,7	6,3	5,7	6,6	0	0	0	0

Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR

Už dlhšie obdobie rástli, ale najmä od vstupu SR do EÚ sa znásobili možnosti získania dodatočných finančných prostriedkov z predvstupových a v súčasnosti štrukturálnych fondov EÚ. Vytvorili sa lepšie podmienky na podporu budovania miestnej infraštruktúry, podnikania, cestovného ruchu, plánovania, cezhraničnej spolupráce a pod. Ich získanie si však vyžaduje okrem schopnosti pripraviť projekty aj schopnosť ich spolufinancovania. V posledných rokoch sa tieto prostriedky významne prejavujú v transferoch a následne v bilanciách miestnych rozpočtov.

Obce môžu kombinovať vlastné zdroje formou združovania prostriedkov so zdrojmi iných obcí, podobne ako i s inými fyzickými a právnickými osobami (podnikateľskými subjektmi). Tento postup sa uplatňuje najmä v prípadoch, kedy investícia má slúžiť viacerým obciam, alebo realizácia akcie presahuje finančné možnosti jednej obce (napr. vodovod, spoločné riešenie ukladania komunálneho odpadu). Dnes už nie je zriedkavé ani u nás, najmä pri väčších projektoch, súčasné združovanie rozmanitých zdrojov financií - obcí, viacerých právnických, resp. fyzických osôb, ako i inštitúcií štátneho správy.

2.3.7. Návratné zdroje financovania

Podobne ako samosprávy po celom svete, ani samosprávy na Slovensku sa nevyhnú využívaniu návratných zdrojov v podobe úverov a vydávania komunálnych obligácií. Rozmach požíčavania

nastal pod tlakom nedostatku prostriedkov najmä v druhej polovici 90. rokov aj s negatívnymi príkladmi nezvládnutia tejto sféry v niektorých mestách, pri absencii silnejšej regulácie týchto aktivít samospráv. Oproti predchádzajúcemu obdobiu do roku 2005 sa situácia na jednej strane zlepšila stanovením pravidiel požičiavania, stabilizáciou transferov zo štátneho rozpočtu či posilnením prístupu k zdrojom špecializovaných štátnych fondov. Na druhej strane nové pravidlá znamenajú ohraničenie rozsahu úverových aktivít, ktoré predtým neexistovalo. Napriek týmto externým limitom by všetky tieto vážne rozhodnutia malo prijímať zastupiteľstvo so zodpovedným zvážením všetkých krátkodobých, ako aj dlhodobých okolností. Rozhodujúcimi hľadiskami sú efektívne využitie prostriedkov z poskytnutých úverov a schopnosť ich splácania.

Samosprávy sú aj u nás už dlho považované za veľmi solídneho partnera disciplinovaného pri uhrádzaní svojich záväzkov. Popluhárová (1996) hodnotila samosprávy ako vysoko dôveryhodných dlžníkov s vysokou splátkovou disciplínou a serióznym prístupom k plneniu svojich záväzkov voči banke. Je to možné berúc v úvahu ich celkovú fiškálnu kapacitu – majú pravidelné príjmy rozpočtu, často aj pomerne rozsiahly majetok. V celom procese využívania návratných zdrojov sa hľadá rozumné riziko pre banky a súčasne naplnenie zámerov samospráv. V požičiavaní a sprostredkovaní zdrojov mestám sú aktívne najmä najväčšie komerčné banky. Kling a Nižňanský (2004) uvádzali 6 bánk, ktoré mali špeciálne úverové produkty pre samosprávy. Na Slovensku má v tejto oblasti špecifické postavenie Dexia Banka (predtým známa ako Prvá Komunálna banka – PKB), u ktorej sú tieto aktivity jedným z hlavných úverových produktov (komunálno – rozvojové, municipálne úvery, financovanie verejného sektoru). Už pri jej vzniku (1992) participovali mnohé slovenské samosprávy. Neskoršie boli kľúčovými vlastníkami nadnárodná belgicko-francúzska banka Dexia Crédit Local a rakúska Kommunalkredit Austria (obe špecializované na verejný sektor a samosprávu) spolu vlastniace 84,4 % akcií, kým slovenské mestá a obce (spolu ich bolo 329) vlastnili 12,86 % (Dexia banka, 2008). Po fúzii sa vlastníkom rozhodujúceho balíka akcií stala Dexia Kommunalkredit Bank. Pozíciu banky dokumentuje skutočnosť, že v roku 2007 Dexia banka (2008) poskytla obidvom úrovňam samosprávy 496 nových úverov a iných aktívnych obchodov v objeme 7,2 mld. Sk. Najväčší objem nových úverov v roku 2007 predstavovalo financovanie samosprávnych krajov vo výške 4,8 mld. Sk, nasledované financovaním miest (1,6 mld. Sk) a financovaním obcí (0,8 mld. Sk). Podiel banky na financovaní samospráv na Slovensku dosahoval aj v roku 2008 vyše 70 %.

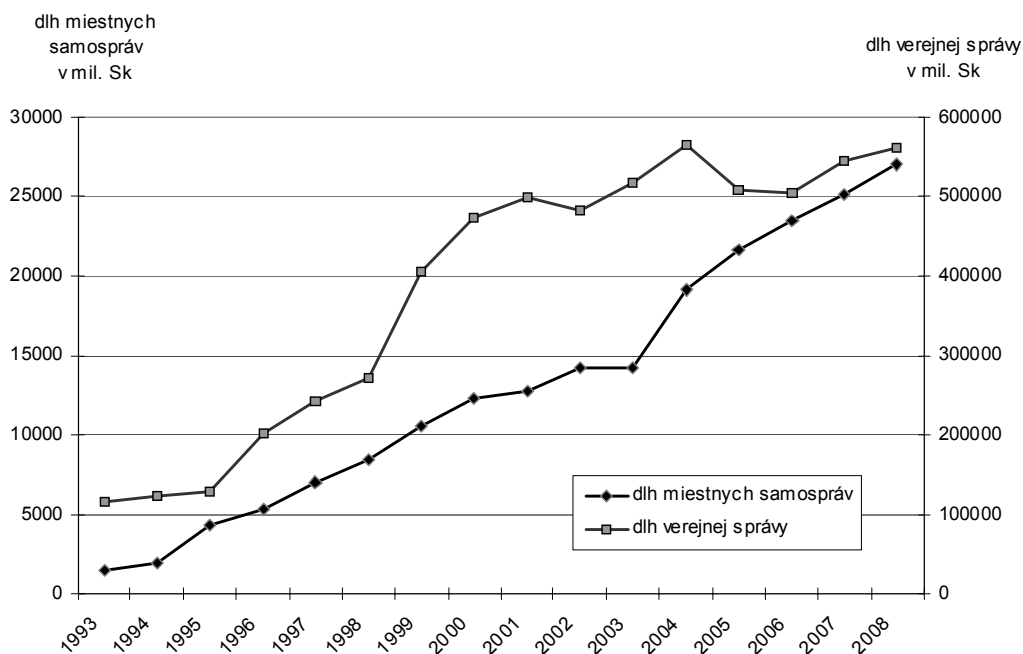
Pri hodnotení možností samospráv prevziať úvery sa berie ohľad predovšetkým na výšku ich vlastných rozpočtových príjmov. Menej sa zohľadňuje meniaci výška transferov zo štátneho rozpočtu (viazaných prevažne na určité účely), alebo dnes už často vyčerpané skôr náhodné príjmy z predaja majetku. Najvýznamnejší aktéri v tejto oblasti – komerčné banky – sa pri svojom hodnotení obcí (okrem zákonných limitov) sústreďujú v prvom rade na aktuálnu finančnú situáciu samospráv (plnenie rozpočtu), niekoľkoročné spätné hodnotenie jej hospodárenia (potrebu bežných „prevádzkových“ výdavkov na krytie základných funkcií samosprávy, ktoré by nemali byť ohrozené), ako aj na očakávané budúce finančné toky (viacročný rozpočet). Ďalšou vážnou otázkou je zabezpečenie úveru. Kým v minulosti bolo požadované ručenie najčastejšie nehnuteľnosťami, dnes banky akceptujú na zabezpečenie okrem záložného práva na vybrané aktíva aj bianko zmenku. Tento problém sa dostáva do úzadia najmä pri finančne „bonitných“ mestách (s dobrým ratingom). Je to aj vďaka konkurencii medzi bankami v úverovaní samospráv. Nemôže chýbať hodnotenie samotného projektu (na ktorý sa berie úver), jeho kompletnosť, schopnosť spolufinancovania (ak je potrebné), hodnotenie realizačno-riadiacich schopností predstaviteľov mesta a mestského/obecného úradu (prípadne ich ďalších partnerov). Tieto faktory sa potom prejavujú v základných charakteristikách úveru – jeho výške, dĺžke splatnosti (často v rozsahu 10 – 20 rokov aj s ohľadom na možnosti splácania samosprávou) a najmä výške úrokovej sadzby.

Využívanie návratných zdrojov financovania prešlo v poslednom období významnými zmenami (napr. zákony č. 523/2004 a 583/2004 Z. z. a ich novelizácie) ako reakcia na vážne problémy s financovaním vo viacerých vidieckych obciach i veľkých mestách. Tie boli spôsobené nekompetentným a nezodpovedným prístupom najmä k financovaniu rozvoja návratnými zdrojmi (zlé podmienky úverov, zlé priority, príliš ambiciózne a nezvládnuté projekty, podcenenie rizík, zlé rozhodnutia, resp. absencia rozhodnutí zastupiteľstiev). Najviditeľnejšia bola medializovaná zlá situácia miestnych financií v Košiciach (dlh takmer 1,8 mld. Sk v roku 1998) a Banskej Bystrici

(záväzky 1,2 mld. Sk v roku 1998), ktorá sa naplno prejavila po miestnych voľbách v roku 1998. Ich stabilizácia bola pomerne zložitou operáciou s pomocou hlavných úverujúcich bánk a štátu (podrobnejšie napr. Kling a Nižňanský, 2004).

Takéto vážne ohrozenie fungovania miestnych samospráv nemohlo zostať bez odozvy. Vyústilo do **zavedenia zákonných limitov na prijímanie návratných zdrojov**. Samosprávy v súčasnosti môžu použiť tieto zdroje len na úhradu kapitálových výdavkov. Úhrada záväzkov nesmie narušiť vyrovnanosť bežného rozpočtu v nasledujúcich rokoch. Obec a ani VÚC nesmú prevziať záruky za úver, pôžičku alebo iný dlh fyzickej alebo právnickej osoby. Obec môže prevziať návratné zdroje, ak celková suma dlhu neprekročí 60% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roku a suma ročných splátok neprekročí 25% bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roku. Do celkovej sumy dlhu sa nezapočítavajú úvery z bývalých štátnych fondov a ŠFRB. Porušenie týchto podmienok je povinný hlavný kontrolór bezodkladne oznámiť Ministerstvu financií.

Pre úplnosť je potrebné uviesť, že **dlh miestnych a regionálnych samospráv tvorí len veľmi malú časť celkového verejného dlhu Slovenskej republiky** (36,3 mld. Sk tvorilo 6,5 % celkového verejného dlhu v roku 2008). V súčasnosti rastie dlh miestnej samosprávy miernejším, ale pomerne stabilným tempom. Stagnoval napr. v roku 2000-2003 vďaka opatrnosti samospráv v čase nástupu decentralizácie (obr. 2.5). Expanzia dlhu kulminovala v roku 2004, ktorý bol posledným pred uplatnením regulácie zadlženosti samospráv, ako aj vďaka veľkému úveru, ktorý si zobralo mesto Bratislava. Dimenzia Bratislavy je v tomto ohľade špecifická – jej ročné splátky v roku 2007 dosiahli pri úrokoch 198 mil. Sk a pri istine 170 mil. Sk, pričom celkový dlh presahoval 4,7 mld. Sk (Magistrát hlavného mesta SR Bratislava, 2008). Úroveň požíčkovania samospráv vyjadrená v eurách je ovplyvnená aj systematickým posilňovaním výmenného kurzu koruny voči euro v závere sledovaného obdobia (tab. 2.10).



Obrázok 2.5 Dlh miestnych samospráv a dlh verejnej správy v roku 1993 – 2008 (v bežných cenách)

Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR.

Dlh miestnych samospráv pozostáva z úverov poskytnutých komerčnými bankami a úverov poskytnutých štátom (jeho inštitúciami). Významnú časť dlhu poskytol Štátny fond rozvoja bývania (ŠFRB) – takmer 14,7 mld. Sk z celkového objemu dlhu 27 mld. Sk (ku koncu roku 2008). Pre porovnanie – v roku 2005 tvorili zdroje zo ŠFRB iba 6,6 mld. Sk. Úvery poskytnuté štátom tak tvoria významnú časť nových úverov miestnej samosprávy. Vďaka tejto okolnosti predstavuje

nárast dlhu miestnych samospráv menšie riziko. Prevažná časť dlhu miestnej úrovne bola v slovenských korunách, iba marginálna časť v cudzej mene. Posledné roky boli skôr typické nárastom dlhu regionálnych samospráv ako dlhu miestnych samospráv. Tie začali ako nová úroveň samospráv bez dlhov a majú teda ešte priestor na ich postupné využívanie. Dlh príspevkových organizácií miestnych a regionálnych samospráv dlhšie klesal a vzrástol mierne v roku 2008. V roku 2008 to bolo menej ako 1,4 mil. eur v porovnaní s približne 7,5 mil. eur v roku 2004. Je pritom prevažne tvorený finančným lízingom, menej bankovými úvermi.

Tabuľka 2.10 Zadlženosť samospráv v Slovenskej republike (v mil. EUR)

Zadlženosť k 31.12		2004	2005	2006	2007	2008
miestna samospráva	celkový dlh	491,9	573	676,8	748,3	898,3
	nové pôžičky	215,1	120,1	150,7	129,4	218,3
regionálna samospráva	celkový dlh	4,2	70,6	104	188,9	310,1
	nové pôžičky	0,3	14,4	28,7	83,3	122,6
miestna a regionálna samospráva spolu	celkový dlh	496,1	643,6	780,8	937,3	1208,4
	nové pôžičky	215,4	134,5	179,3	212,7	340,9

Pozn. vrátane príspevkových organizácií miestnych a regionálnych samospráv zahrnutých do verejného sektoru

Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR 2004-2008 (prepočet autora podľa výmenných kurzov k 31.12. príslušného roku).

Emisie **komunálnych obligácií** (angl. municipal bonds) sú pomerne tradičným zdrojom financií samospráv. Ich využívanie kulminovalo u nás v druhej polovici 90. rokov. Ich ústup zo scény financovania je spojený s dostatkom úverových zdrojov a konkurenciou medzi bankami v tejto oblasti, absenciou zvýhodnenia oproti iným možnostiam získania financií (daňové zvýhodnenie, ktoré dočasne platilo v 90. rokoch oproti iným obligáciám), nedokonale fungujúcim sekundárnym trhom, malými skúsenosťami s predajom obligácií vlastným obyvateľom, i skutočnosťou, že podliehajú schvaľovaciemu procesu na úrovni Ministerstva financií a NBS. Podiel komunálnych obligácií na financovaní samospráv v posledných rokoch je úplne okrajový. Táto situácia je čiastočne iná oproti 90. rokom minulého storočia a začiatku tohto storočia, kedy boli frekventovanejšie používané aj s ohľadom na horšie úrokové podmienky pri úveroch v komerčných bankách. Využívali ich predovšetkým mestá a aj medzi nimi skôr väčšie mestá, vrátane Bratislavy a Košíc. Podľa informácií Burzy cenných papierov Bratislava (2008) v roku 1994 – 2008 bolo na tejto burze obchodovaných 38 emisií komunálnych obligácií. Splatnosť sa pohybovala prevažne na úrovni 5 rokov. Ich veľkosť sa pohybovala od 10 mil. Sk po najväčšiu emisiu vo výške 561 mil. SK (mesto Košice). Dve emisie v súhrnnej výške 500 mil. korún vydalo aj mesto Banská Bystrica. Iba 5 emisií však malo splatnosť v roku 2006 – 2008. V roku 2008 neexistovala emisia komunálnych obligácií s maturitou presahujúcou za rok 2008. Poslednou splatnou bola 100 mil. Sk emisia päťročných obligácií mesta Žilina splatných Dexia Banke. Sumárne súvahy financovania miestnych samospráv (podľa Záverečných účtov SR za rok 2006 a 2007) potvrdzujú, že okrem tejto emisie už nebola zadokumentovaná žiadna emisia komunálnych obligácií (2007) vrátane zahraničných bánk a zahraničných trhov. Emisie komunálnych obligácií v zahraničí využila v minulosti dvakrát Bratislava (dve emisie denominované v jenocho prostredníctvom Nomura Bank vo výške 60 a 100 mil. USD), neskoršie však aj hlavné mesto prešlo na financovanie s využitím bankových úverov (vrátane zahraničných).

Jedným z významných hodnotení finančnej situácie samospráv môže byť **rating mesta** (obce). Podobne ako ratingy iných subjektov ich vykonávajú rešpektované ratingové agentúry. Samotný rating je celkovým zhodnotením finančnej situácie samosprávy s dôrazom na jej schopnosť plniť si svoje záväzky najmä z dlhodobých hľadísk. Je vyjadrením bonity, investičnej kvality a úverových rizík, pričom poskytuje významnú informáciu najmä pre banky či potenciálnych partnerov samospráv (napr. Dubecký, 2007). Je však aj určitou sumárnou informáciou pre občanov o hospodárení samosprávy, poskytuje cenné impulzy aj pre procesy riadenia mesta. V prípade Slovenska má ratingy spracovaných niekoľko desiatok miest (viaceré mestá si ich obnovujú). Ich

spracovateľmi sú prevažne Moody's Central Europe (predtým CRA Rating Agency) a Slovenská ratingová agentúra (súčasť European Rating Agency – ERA). Ratingové hodnotenie sa spracúva v spolupráci agentúry a mesta, zameriava sa na finančnú históriu mesta, očakávaný budúci vývoj, skúma postupy hospodárenia mesta, riadiace štruktúry, identifikuje eventuálne neefektívne prístupy a postupy. Získanie ratingu je obzvlášť dôležité v mestách, ktoré sú typické rozsiahlejšou úverovou aktivitou, prípadne sú aktívne v emitovaní obligácií. Hodnotenie ratingových agentúr je obzvlášť dôležité pre veľké mestá a ich rozvoj, pričom niektorí autori kritizujú príliš silnú úlohu nadnárodných ratingových agentúr v determinovaní finančnej kapacity samospráv a ich rozvoji (napr. Hackworth, 2002). Hodnotenú sú aj viaceré slovenské samosprávy. Napr. v decembri 2009 znížila ratingová agentúra Moody's ratingy a výhľad ratingu pre mestá Prešov, Myjava, Košice a Košický samosprávny kraj pod vplyvom vývoja dopadov ekonomickej a finančnej krízy, výpadku príjmov a poklesu likvidity (Moody's, 2009).

2.4. VÝDAVKY ROZPOČTOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Významné zmeny vo výdavkoch obcí dokumentujú rastúcu úlohu miestnych samospráv v spoločnosti. Za poslednú dekádu sa objem ich výdavkov stonásobil. Za značným nárastom bežných výdavkov však zaostávajú kapitálové výdavky. Došlo k podstatnému nárastu výdavkov na vzdelávanie/školenie a sociálne zabezpečenie vďaka presunu kompetencií. V iných sektoroch došlo k ich výdavkovej expanzii, ktorá tiež je pozorovateľná vo výdavkových častiach rozpočtov. Týka sa to napr. ochrany životného prostredia, ekonomickej oblasti, ako aj oddielu vyjadrujúceho podporu voľno-časových aktivít, rekreácie, kultúry a náboženských komunít. Detailnejší pohľad na výdavky rovnako upozorňuje na vysoký podiel osobných nákladov (mzdy, odvody) v rozpočtoch obcí.

2.4.1. Kompetencie samosprávy a ich financovanie

Výdavky obecných rozpočtov smerujú predovšetkým na výkon kompetencií samospráv týkajúcich sa administratívnych a sociálno-ekonomických funkcií. Prakticky to znamená financovať činnosť obecného úradu a výkon jeho agendy, rozpočtových a príspevkových organizácií obce, úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy, správu/údržbu a zhodnocovanie majetku (vrátane nových investícií), uhrádzanie záväzkov vzniknutých spoluprácou s inými subjektmi (napr. obcami, VÚC), úroky z pôžičiek, výdavky súvisiace s emisiou cenných papierov vydaných obcou a ostatnými záväzkami. Obec poskytuje dotácie zo svojho rozpočtu právnickým osobám, ktorých je zakladateľom (na konkrétne úlohy, akcie vo verejnom záujme a v prospech rozvoja obce). Právnickým a fyzickým osobám – podnikateľom so sídlom v obci môže poskytnúť dotácie v súlade s platným Všeobecne záväzným nariadením obce a len na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne alebo verejne prospešných účelov a na podporu podnikania a zamestnanosti.

Formy zabezpečovania kompetencií samosprávami sú veľmi diverzifikované. K základným možnostiam patrí zriadenie **samostatných právnických osôb**. Patria medzi ne najmä *rozpočtové organizácie* (závisia od zriaďovateľskej samosprávy, hospodária podľa vlastného rozpočtu s prostriedkami od zriaďovateľa), *príspevkové organizácie* (majú svoje príjmy, na svoju prevádzku dostávajú príspevok z rozpočtu samosprávy - v princípe za účelom vyrovnania ich hospodárenia), *obchodné spoločnosti* (prevažne s.r.o. a a.s., plne alebo čiastočne vlastnené samosprávami). V mnohých prípadoch však kedysi typické verejné služby zabezpečujú *súkromné spoločnosti na základe kontraktu* so samosprávou, ako aj *neziskové organizácie*. V prípade malých obcí sa kompetencie zabezpečujú aj interne v rámci organizačnej štruktúry úradu samosprávy (nie je účelné zriaďovať samostatné organizačné a právne subjekty). Rozpočtové a príspevkové organizácie nachádzame

napr. v aktivitách s menšou možnosťou komerčného poskytovania (knížnice, múzeá, sociálne služby a pod.). V jednej zo zriedkavých analýz foriem poskytovania služieb miestnymi samosprávami Pavel (2007) dokumentuje prevahu zabezpečovania vybraných služieb samotnými samosprávami (správa ciest, správa cintorínov, verejná zeleň, verejné osvetlenie), kým externé zabezpečovanie prevažuje v ním sledovanom súbore piatich služieb len v prípade zberu a likvidácie odpadov. Rovnako poukázal na rastúcu tendenciu k externému zabezpečovaniu služieb s rastúcou veľkosťou obce.

Samosprávy prešli významnými zmenami v distribúcii kompetencií v rámci procesov decentralizácie a čiastočne aj privatizácie. Je vhodné uvedomiť si, ktoré sú pre občanov významné, alebo sú významnou zložkou výdavkov rozpočtov obcí. Nie všetky služby blízke verejnej a kolektívnej spotrebe občanmi vo svojej obci sú priamo v kompetencii samospráv, nie všetky služby poskytuje každá obec. Týka sa to najmä *sietových systémov technickej infraštruktúry*. Špecifikom je, že vodovody a kanalizácie zabezpečujú veľké spoločnosti pod kontrolou (vo vlastníctve) miestnych samospráv (ako dôsledok transferu týchto spoločností spod kontroly štátom pod kontrolu miestnych samospráv, na území ktorých pôsobia). V niektorých prípadoch sú však vodárenské spoločnosti prevádzkované veľkými nadnárodnými spoločnosťami (napr. SUEZ). Veľké investície na rozšírenie sietí a modernizáciu prichádzajú do tohto sektoru z fondov EÚ. Výrobu a distribúciu elektrickej energie, plynu pre obyvateľstvo tiež kontroluje skupina veľkých producentov a distribútorov v súčasnosti pod kontrolou nadnárodných spoločností (napr. EdF, EON, RWE, ENEL) ako výsledok procesov privatizácie (s čiastočným podielom štátu). Záujmy občanov a štátu sa realizujú prostredníctvom regulačných autorít (najmä Úradu pre reguláciu sieťových odvetví - ÚRSO). Mnohé mestá a obce spravujú systémy centrálného vykurovania (bytov, verejných budov), ale veľmi často pôsobia v tejto oblasti aj spoločnosti s prevahou súkromného kapitálu.

Výrazne sa posilnili právomoci samospráv obcí v oblasti **životného prostredia a ochrany prírody**. Z hľadiska výdavkov je však najvýznamnejšou funkciou obcí odvoz a likvidácia komunálneho odpadu. V súčasnosti tieto aktivity zabezpečujú jednak samotné samosprávy, ich podniky alebo špecializované spoločnosti často na báze kontraktu. Plochy verejnej zelene, cintoríny, verejné osvetlenie sú opätovne typickou kompetenciou miestnej úrovne. Samosprávy ich spravujú interne vlastnými subjektmi, ako aj kontraktmi so špecializovanými spoločnosťami. Mnohé samosprávy sa rozhodli posilniť bezpečnosť a poriadok v obci zriadením **mestskej/obecnej polície**.

Kompetencie v oblasti **dopravy** sú najnákladnejšie vo veľkých mestách. V niektorých z nich pôsobia samostatné spoločnosti vo vlastníctve samospráv (viacero druhov dopravy takto prevádzkujú napr. Bratislava, Žilina, Prešov, Košice). Čiastočne verejnú dopravu zabezpečujú súkromné spoločnosti (s podielom štátu po privatizácii podnikov autobusovej dopravy). Špecifickou funkciou je zabezpečenie a správa parkovacích služieb. Tie prevádzkujú samotné miestne samosprávy alebo na báze kontraktov aj súkromné spoločnosti. V tomto sektore však pôsobia aj súkromné spoločnosti na svojich plochách a vo svojich objektoch (napr. spoločnosť Vinci v Bratislave). Kým typickou kompetenciou regionálnej samosprávy sú „regionálne cesty“ (cesty 2. a 3. triedy), obecné samosprávy spravujú miestne komunikácie opäť rôznymi formami. Jednou z ich významných úloh je aj ich zimná údržba.

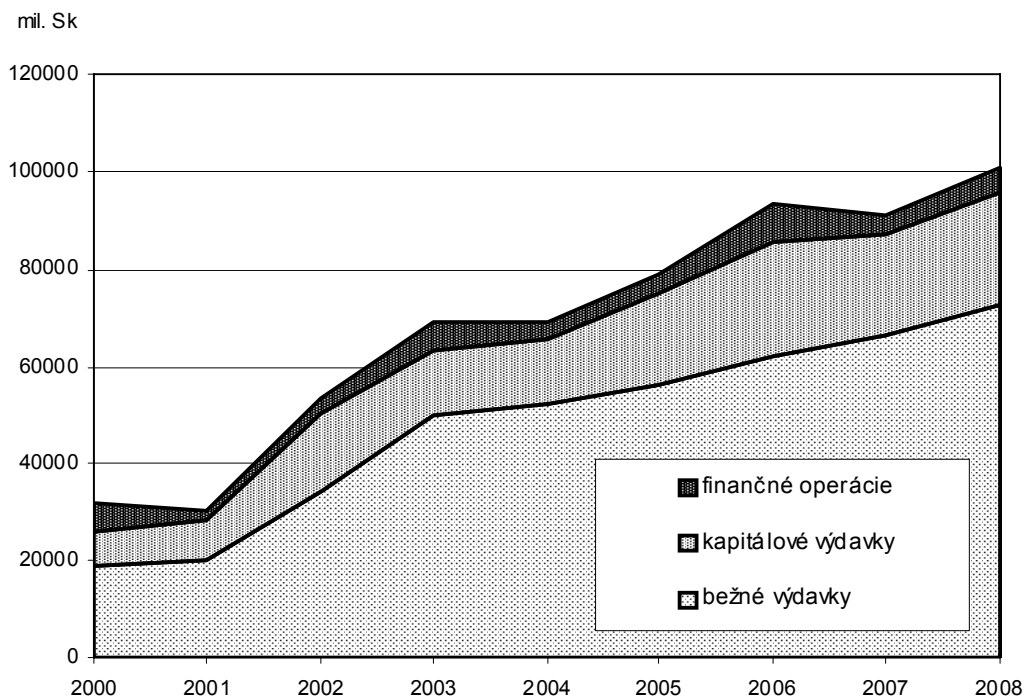
Jednou z najvýznamnejších a najnákladnejších kompetencií samospráv je ich významná úloha v zabezpečovaní **fungovania škôl**. Miestne samosprávy sú zodpovedné za predškolské zariadenia a základné školy, umelecké školy, kým regionálne samosprávy za stredné školy. Školské jedálne sú integrálnou súčasťou prevádzky škôl a s tým súvisí aj garant poskytovania. Cez obecné rozpočty na jednej strane prechádzajú dotácie od štátu na nimi spravované školy (s významnou položkou plátov zamestnancov), na druhej strane obce významne investujú v posledných rokoch do modernizácie škôl vrátane využitia fondov EÚ. V posledných rokoch sa obce viac musia venovať aj **sociálnej sfére**, pričom formy zabezpečovania sú opäť rôznorodé, vrátane silného postavenia neziskového sektoru.

Partnerstvo verejného a súkromného sektora (PPP) v oblasti zabezpečovania verejných služieb napreduje na Slovensku v oblasti samosprávy pomalšie, čo je odrazom absencie skúseností, ako aj pomaly sa formulujúceho politického a legislatívneho prostredia v prospech tejto formy zabezpečovania verejných statkov a služieb. Jeho aplikácia je považovaná za komplikovanejšiu, vyžadujúcu si profesionálne kapacity (dôkladná analytická príprava, precízne zmluvy, financovanie prípravy a spolufinancovanie), vhodnejšiu pre väčšie projekty (čo znižuje možnosti aplikácie

vo veľkom množstve menších samospráv). Širšia aplikácia PPP je podporovaná Ministerstvom financií SR, ako aj skupinou aktérov z privátneho sektoru (významné banky, developeri, poradenské spoločnosti, veľké spoločnosti z oblasti infraštruktúry a pod.). To neznamená, že rôzna forma spolupráce medzi samosprávami a súkromným sektorom neexistuje. Má veľa podôb, napr. v spoločnom vlastníctve podnikateľských subjektov zabezpečujúcich vybrané služby, prevádzkových súkromných spoločnostiach operujúcich s využitím majetku samospráv, či dlhodobých predajov a prenájmov majetku spojených s poskytovaním verejných služieb.

2.4.2. Hlavné tendencie vo výdavkoch obcí

Dve podstatné črty dominujú charakteristike výdavkov obcí – významný nárast výdavkov v posledných rokoch a silná dominancia bežných výdavkov oproti kapitálovým výdavkom (obr. 2.6). V priebehu niekoľkých rokov došlo vďaka decentralizácii kompetencií a fiškálnej decentralizácii k významnému nárastu výdavkov obcí – z okolo 30 mld. Sk na začiatku dekády na približne 90 mld. Sk v roku 2006 – 2007 a vyše 100 mld. Sk v roku 2008. K najvýraznejšiemu vzostupu došlo najmä v rokoch 2002 – 2003. V týchto rokoch došlo k presunu značnej časti kompetencií na samosprávy aj so sprievodnou „decentralizačnou dotáciou“, ktorá slúžila na vykrytie nákladov presunutých kompetencií pred realizáciou fiškálnej decentralizácie (od roku 2005). Podstatnú časť tohto nárastu výdavkov tvorili bežné výdavky, ktoré od roku 2004 rástli miernym tempom (medziročne prevažne nie viac ako 10 %). Kým bežné výdavky sa vyznačujú stabilným tempom rastu, kapitálové podliehajú výraznejším medziročným výkyvom. K významnejšiemu nárastu kapitálových výdavkov došlo až v roku 2005 – 2007. Tento rast výdavkov a následné utlmenie nárastu miestnych rozpočtov v roku 2007 súvisí čiastočne s volebným cyklom (expanzia v posledných rokoch volebného cyklu, kým voľby na konci roku 2006 znamenali opatrné rozpočty končiacich, resp. nových zastupiteľstiev na roku 2007). Podiel kapitálových výdavkov na celkových výdavkoch samospráv sa v SR pohyboval v roku 2005 – 2008 v rozmedzí 22 – 25% a podiel výdavkových finančných operácií osciluje okolo 4 – 5% (s výnimkou roku 2006).



Obrázok 2.6 Vývoj výdavkov rozpočtov obcí

Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR 2000 – 2008

Pri stručnom pohľade na výdavky obcí podľa **ekonomickej klasifikácie** (tab. 2.11) je závažnou skutočnosťou vysoký podiel výdavkov na osobné výdavky. Mzdy a odvody tvoria takmer polovicu všetkých bežných výdavkov. Ich nárast je pomerne rovnomerný, nakoľko kopíruje nevyhnutný každoročný nárast miezd. Podstatne zafazujú najmä najmenšie obce, ktorým nezostáva dostatok prostriedkov na zlepšovanie služieb a investície. Z kategórie bežných výdavkov – tovary a služby – zaujímajú významný podiel výdavky na rôzne druhy služieb potrebných pre fungovanie samosprávy. Značné sú aj výdavky na energie, vodu a telekomunikácie, ich stabilita či nárast však závisia najmä od vývoja regulovaných cien v príslušnom roku. Permanentnou položkou vyžadujúcou si veľa prostriedkov je aj údržba. Rastú aj výdavky na položku materiál a služby. Systematicky sa posilňuje váha výdavkov na bežné transfery bez ohľadu na to, či sa jedná o subjekty v rámci alebo mimo sektoru verejnej správy. Splácanie úrokov a súvisiace platby postupne rastú odrážajúc zaťaženosť úvermi.

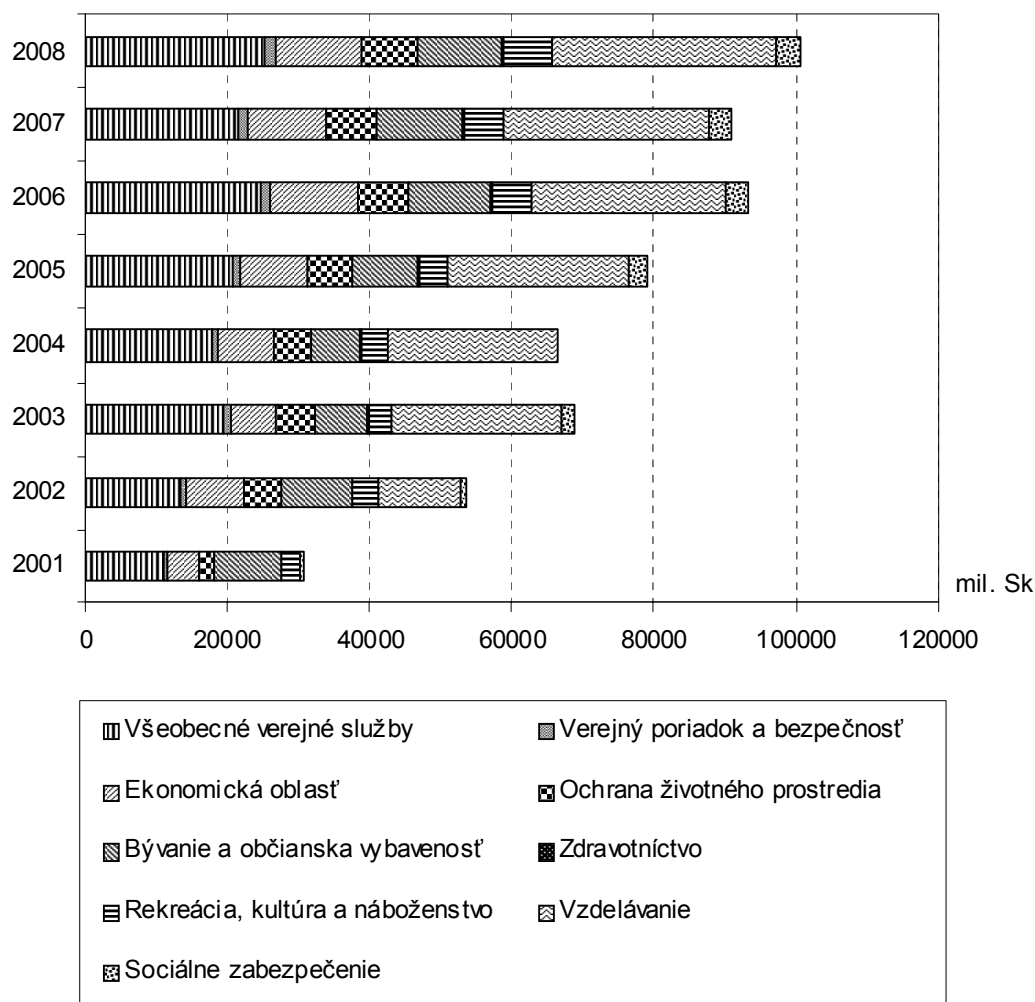
Tabuľka 2.11 Stručný prehľad výdavkov obcí podľa ekonomickej klasifikácie (v mil. Sk)

Kategórie a položky	2006	2007	2008
bežné výdavky			
mzdy a odvody	29813	31658	34060
tovary a služby	23747	24240	27366
v tom:			
cestovné náhrady	146	147	154
energie, voda a komunikácie	6122	5902	6330
materiál a služby	3083	3372	3930
dopravné	527	511	559
rutinná a štandardná údržba	4921	4666	5158
nájomné	181	167	237
ostatné služby	8768	9474	10999
bežné transfery	8014	9381	10313
v tom:			
v rámci verejnej správy	3292	3708	3983
jednotlivcom a neziskovým práv. osobám v rámci verejnej správy	1761	2415	2662
nefinančným subjektom a príspr. organizáciám mimo verejnej správy	2958	3256	3666
splácanie úrokov a ostatné platby súvisiace s úvermi	785	901	1003
kapitálové výdavky			
obstarávanie kapitálových aktív	20807	19408	21211
v tom:			
nové stavby a technické zhodnotenie stavieb	17880	16276	16689
nákup pozemkov a nehmotných aktív	1022	982	1259
nákup budov, strojov, techniky, dopravných prostriedkov a pod.	1143	1400	1974
prípravná a projektová dokumentácia	606	631	1162
kapitálové transfery	2445	1344	1848
finančné operácie			
splácanie istín	2737	2593	4362
poskytnuté úvery, výpomoci, nákup majetkových účastí a pod.	4968	1477	597

Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR 2006 – 2008

Medzi kapitálovými výdavkami jednoznačne dominuje obstarávanie kapitálových aktív pred kapitálovými transfermi. Kľúčovou položkou podľa vynaložených prostriedkov sú *nové stavby a technické zhodnotenie stavieb, na ktoré sa vynakladá dlhodobo v priemere okolo 70 – 80 % kapitálových výdavkov*. S týmito investičnými aktivitami nevyhnutne súvisia aj výdavky na prípravnú a projektovú dokumentáciu, v menšej miere aj na nákup pozemkov. Ďalšia položka v sebe zahŕňa obstaranie rozmanitých aktív od nákupu budov, strojov, kancelárskej techniky, dopravných prostriedkov, pričom posledné roky rýchlo rastie a blíži sa k 2 mld. Sk v roku 2008 (už v roku 2005 to bolo 1012 mil. SK). Kapitálové transfery smerujúce do majetku rozpočtových a príspevkových or-

organizácií, či rôznych ďalších subjektov (právnických a fyzických osôb, neziskových organizácií, nadácií a pod.) sú neporovnateľne nižšie ako bežné transfery. Pri výdavkovej časti finančných operácií je citlivou a expandujúcou položkou splácanie istín prijatých úverov, ktoré za štandardnej situácie prevyšuje položku pokrývajúcu poskytnuté úvery, výpomoci, nákup majetkových účastí. Situácia v roku 2006 bola špecifická zaradením krátkodobých termínovaných vkladov do tejto položky (3,4 mld. Sk).



Obrázok 2.7 Vývoj štruktúry výdavkov obcí podľa funkčnej klasifikácie COFOG
Zdroj: podľa Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR 2001 – 2008

Iný uhol pohľadu na výdavky poskytuje **funkčná klasifikácia výdavkov** (obr. 2.7). Jasne potvrdzuje *dominantné postavenie výdavkov na vzdelávanie* v rozpočtoch obcí. Tie narástli zo zanedbateľných menej ako 100 miliónov korún na začiatku dekády (2001) na vyše 30 mld. Sk ku jej koncu (31,6 mld. Sk v roku 2008). Pokrývajú náklady prevádzky samotných školských zariadení, poskytovanie súvisiacich služieb, ako aj osobné náklady na pracovníkov v tomto sektore. Prevažná časť výdavkov na všeobecné verejné služby sa spotrebovala na činnosť úradov samosprávy (v roku 2006 boli v tomto oddiele výdavkov omylom vykázané krátkodobé termínované vklady vo výške vyše 3 mld. Sk; Ministerstvo financií SR – Záverečný účet SR 2007). Významnou zložkou výdavkov pohybujúcou sa posledné roky v objeme okolo 10 – 12 mld. Sk je ekonomická oblasť tvorená najmä výdavkami na dopravu a cestné komunikácie. Posledné roky sa blíži k objemu 12 mld. Sk aj tradične významný oddiel výdavkov – bývanie a občianska vybavenosť. Ten dokumentuje značné, ale stagnujúce (2006 – 2008) prostriedky vynaložené na rozvoj bývania, súvisiacu infraštruktúru, občiansku vybavenosť, verejné osvetlenie. Výdavky na ochranu životného prostredia rastú nižším tempom (z 5,4 mld. v roku 2002 vzrástli na 7,8 mld. Sk v roku 2008), pričom ich

najväčšiu časť tvoria výdavky na odvoz a likvidáciu komunálneho odpadu, prevádzku kanalizácie a čistenie odpadových vôd, ako aj ochranu prírodného prostredia. Významnú úlohu miestnej samosprávy vo sfére kultúry, voľného času, rekreácie a podpore náboženských spoločenstiev potvrdzujú výdavky presahujúce 6,6 mld. Sk v roku 2008. Vďaka presunu kompetencií podstatne narástli výdavky na sociálne zabezpečenie (2001 – 461 mil. Sk, 2008 – 3,5 mld. Sk). Tie pokrývajú najmä prevádzku zariadení sociálnych služieb (domovy dôchodcov, opatrovateľská služba) a príspevky na pomoc rôznym kategóriám občanov. Výdavky v oddiele verejný poriadok a bezpečnosť sa v prevažnej miere vynakladajú na obecné a mestské polície, v značne menšej miere aj na financovanie požiarnej ochrany. Ich objem však systematicky pozvoľne rastie (dosiahol 1,5 mld. Sk v roku 2008). Pomerne zanedbateľnú váhu na celkových výdavkoch majú náklady na zdravotníctvo a civilnú obranu.

2.5. Majetok obcí v Slovenskej republike

Existencia majetku obcí, jeho autonómne spravovanie, zveľádovanie sú výsostným prejavom samosprávy aj na Slovensku. Len s jeho využívaním môže samospráva obcí fungovať a poskytovať služby, aktívne pôsobiť vo sfére sociálno-ekonomického rozvoja či dokonca podnikať podľa svojich záujmov. Majetok je jedným zo znakov samosprávy, jej existencie a váhy v spoločnosti. Preto aj na Slovensku je majetok obcí významným prvkom formovania ich samosprávy, ktorému sa venuje značná pozornosť. Obecné vlastníctvo je rovnocenné s inými formami vlastníctva v štáte, pričom obce pri jeho správe musia postupovať v zmysle platných zákonov vrátane špecifickej legislatívy týkajúcej sa majetku obcí (Zákon č. 138/1991 Zb. v platnom znení). Pozíciu obce ako vlastníka garantuje Ústava SR.

Prvým zásadným označením postavenia majetku obcí bol par. 8 v **Zákone o obecnom zriadení** (Zákon č. 369/1990 Zb.). Definuje majetok obce ako veci vo vlastníctve obce a jednak ako majetkové práva obce. Majetok má slúžiť na plnenie úloh obce, má sa zveľádovať a v celkovej hodnote zásadne nezmenšený zachovať. Podľa tohto zákona majetok možno použiť na verejné účely, podnikateľskú činnosť a výkon samosprávy obce. **Zákon o majetku obcí** č. 138/1991 Zb. (s neskoršími novelizáciami) definuje zásadné podmienky vlastníctva a správy majetku obcí. Podstatne prispel k zabezpečeniu prevodu majetku štátu na obce. Umožňuje, aby obce mohli zveriť svoj majetok do správy organizáciám, ktoré založila alebo zriadila. Vyžaduje, aby orgány obce hospodárili s majetkom v prospech rozvoja obce a jej občanov, ochrany a tvorby životného prostredia. *Sú povinné majetok chrániť (pred poškodením, zničením, stratou), zveľádovať a zhodnocovať.* K povinnostiam patrí aj viesť majetok v predpísanej evidencii. Určuje, čo majú upraviť *zásady hospodárenia s majetkom obce* (najmä voči organizáciám, ktoré pôsobia pri správe majetku) a ktoré úkony vždy podliehajú schváleniu obecným zastupiteľstvom (zmluvné prevody vlastníctva nehnuteľného majetku, zmluvné prevody vlastníctva hnutelného majetku nad hodnotu určenú obecným zastupiteľstvom, nakladanie s majetkovými právami v určenej hodnote, aukčný predaj vecí). Právne úkony spojené s nakladaním s majetkom musia mať písomnú formu. Základné informácie o hodnote majetku obce uvádzajú vo svojich hlavných účtovných výkazoch (súvaha, výkaz o plnení príjmov a výdavkov, výkaz ziskov a strát). V súčasnosti majú obce povinnosť majetok odpisovať, aj keď sa jedná skôr o administratívny úkon napomáhajúci reálnemu vyjadreniu hodnoty majetku.

K posledným významným zmenám došlo v roku 2009 (Zákon č. 258/2009 Z. z. ktorý novelizoval zákon č. 138/1991 Zb.) a týkajú sa najmä **posilnenia transparentnosti pri narábaní s majetkom samospráv**, reagujú na problémy spojené s konfliktom záujmov, klientelizmom či nepotizmom. Upravili sa napr. podmienky pri prevodoch vlastníctva majetku obce, ktoré sa musia vykonať na základe obchodnej verejnej súťaže, dobrovoľnou dražbou alebo priamym predajom na-

jmenej za cenu vo výške všeobecnej hodnoty majetku (stanovenej podľa osobitného predpisu). Samospráva nemôže previesť vlastníctvo svojho majetku priamym predajom, ak všeobecná hodnota majetku stanovená podľa osobitného predpisu presiahne 40 000 eur. Obec nemôže previesť vlastníctvo svojho majetku priamym predajom na svojho starostu, poslanca zastupiteľstva, štatutárnych zástupcov právnickej osoby zriadenej alebo založenej obcou, prednostu, zamestnanca obce, hlavného kontrolóra a im blízkym osobám (zákon uvádza aj možné výnimky).

2.5.1. Formovanie majetku obcí

Pri charakterizácii procesov formovania obecného majetku musíme poukázať na dve základné tendencie – majetok obce získavali na základe **transferov definovaných legislatívou**, ako súčasť transformácie spoločnosti, ustanovovania obecnej samosprávy a reforiem verejnej správy (1) a **vlastnou aktivitou** (napr. kúpa, výstavba) samospráv obcí (2). Tieto dve tendencie sa v priebehu rokov prejavovali s rôznou váhou. Kým určité obdobia prevládali transfery transformačno-reformné na báze legislatívy, iné roky dominovalo formovanie majetkovej bázy vlastnou aktivitou obcí – mobilizáciou vlastných zdrojov, úvermi, snahami získať prostriedky z fondov EÚ. Na odlišnosti v rôznych obdobiach formovania majetku upozorňujú napr. Papcúnová a Balážová (2006). Následne spomínané obdobia formovania majetku reflektujú prevládajúce procesy v oblasti získavania a spravovania majetku obcí.

Prvé roky (1991 – 1993) môžeme charakterizovať ako **reštitučno-deetatizačná etapa** formovania obecného majetku. Nadobúdanie majetku bolo podstatne ovplyvnené týmito dvoma procesmi transformácie spoločnosti. Hlavným právnym nástrojom bol Zákon o majetku obcí (č. 138/1991 Zb. a jeho neskoršie novelizácie v roku 1992 a 1993). Reštitúcie znamenali preberanie „historického majetku“ obcí v rôznych formách (budovy – napr. radnice, pozemky, poľnohospodárska pôda, lesná pôda aj porastmi, súvisiace hospodárske budovy), ktorý vlastnili obce k 31.12.1949. Hoci tieto procesy boli dlhodobejšieho charakteru, podstatnej časti historického majetku obcí sa to týkalo v týchto rokoch. Tento „návrat“ majetku významne prispel k posilneniu pozície obecnej samosprávy najmä v mestách tradične vlastniacich majetkové aktíva často celé stáročia. Treba však podotknúť, že súčasne aj mestá čelili reštitučným nárokom občanov a iných oprávnených subjektov, čo znamenalo zmenšenie ich majetku či zneistenie vo využívaní a správe časti majetku počas času riešenia reštitučných nárokov.

Druhý princíp získavania majetku v tomto období odrážal *participáciu obcí na deetatizácii spoločnosti*. Obce sa stali jedným z významných aktérov redukovania postavenia a aj rozsahu vlastníckej bázy štátu a prechodu k vyváženejšej vlastníckej štruktúre spoločnosti. Obce získali významnú časť „vecí“ (najhodnotnejšie boli nehnuteľnosti) na svojom území, s ktorými hospodárili niekdajšie národné výbory. Zo zákona získali majetok na svojom území, ktorý využívali štátne podniky, rozpočtové, príspevkové organizácie a drobné prevádzkarne národných výborov, ku ktorým prešla na obce zakladateľská alebo zriaďovateľská funkcia. V prospech obce sa previedol aj majetok v rámci komplexnej bytovej výstavby a účelovej investičnej výstavby na území obce. Podobne prešli do majetku obcí aj veci, ku ktorým patrilo právo hospodárenia štátnym podnikom, rozpočtovým a príspevkovým organizáciami a ku ktorým prešla zakladateľská a zriaďovateľská funkcia na ústredný orgán štátnej správy alebo na príslušný orgán miestnej štátnej správy, ak ústredný orgán štátnej správy, alebo príslušný orgán miestnej štátnej správy preniesol svoju zakladateľskú, alebo zriaďovateľskú funkciu na obec na základe dohody. Obce získali aj objekty vybudované svojpomocne národnými výbormi a občanmi (v tzv. Akcii „Z“). Rovnako nakoniec získali aj viaceré prevádzky pôvodne zamýšľané a nakoniec nezaradené do procesov malej privatizácie, resp. nevydražené prevádzky z malej privatizácie (to bol častokrát „danajský“ dar, keďže sa jednalo o zanedbaný, ťažko využiteľný majetok, ktorý nikto nechcel). Viaceré obce a mestá získali aj rôzny iný, pôvodne podnikový majetok v rámci veľkej privatizácie (napr. byty, predškolské zariadenia). V priebehu tejto etapy sa majetok obcí posilnil napr. aj o majetok niektorých telovýchovných jednot.

Druhú etapu (1994 – 2001) môžeme považovať za konsolidačnú. Na jednej strane sa obce snažili aktívne narábať so získaným majetkom a súčasne sa snažili pristúpiť k vlastným aktivitám v budovaní majetkovej bázy obce. Samosprávne orgány získavali rozsiahle skúsenosti vo využívaní svojho majetku. Mnohé sa cieľavedome snažili zosúladiť svoje kompetencie, priority rozvoja s majetkom, ktorý k tomu potrebujú. Museli rozhodnúť o spôsobe využitia už získaného majetku, ktorý bol často v zlom stave. Preto sa nezriedka zbavovali predajom majetku, o ktorý sa nevedeli postarať najmä z finančných dôvodov, pretože na jeho aktivizáciu (napr. na podnikateľské účely) nemali prostriedky. Rovnako boli samosprávy často nútené k predaju a prenájmu majetku, keďže ich príjmy neboli dostatočne saturované zo štátneho rozpočtu a museli si predajmi pomáhať pri krytí poskytovania verejných služieb (napr. Tichý a Žárska, 2005). Majetok predávali aj z dôvodu, že charakter majetku nedovoľoval jeho využitie v rámci štandardných kompetencií samosprávy. Mnohé obce sa koncentrovali na vybrané funkcie a priority, ktorých adekvátne poskytovanie zabezpečili nezriedka aj s pomocou predaja majetku. Takéto selektívne hodnotenie majetkových aktív vo vzťahu k úlohám samosprávy znamenalo významné pohyby v jeho štruktúre a funkčnom určení. Získané prostriedky z predaja sa prevažne využívali na investičné aktivity, zhodnotenie ostatných, potrebnjších častí majetku. Významná úloha predajov majetku súvisela aj s obmedzenými možnosťami požičiavania v tomto období, či vysokými úrokovými sadzbami. Najmä neskoršie počas tejto etapy sa situácia z hľadiska majetku zlepšila (predaje majetku vo finančnom vyjadrení v 90. rokoch kulminovali v roku 1997 – 1998). Tlak na predaj majetku sa začal znižovať vďaka zlepšeniu podmienok získavania externých zdrojov mimo štátneho rozpočtu, vrátane lepšieho prístupu k úverom alebo predvstupovým fondom EÚ.

Reforma verejnej správy bola v pozadí ďalšej etapy formovania majetkového fundamentu obcí. V rámci reformy prechádzali od roku 2002 na obce významné kompetencie predovšetkým v oblastiach ako školstvo, sociálna starostlivosť, doprava, zdravotníctvo. Tento proces z hľadiska majetku upravovali dve novelizácie zákona o majetku obcí z roku 2001 a 2003. Táto **tretia – decentralizačná etapa formovania majetku** (2002 – 2004) znamenala značné zväčšenie rozsahu majetku, pričom sa jednalo o majetok priamo súvisiaci s výkonom presúvaných kompetencií (podľa osobitných zákonov). Obce získali veci v správe právnických osôb, ku ktorým na ne prešla zriaďovateľská funkcia, veci v správe zriaďovateľov škôl a školských zariadení bez právnej subjektivity, veci v správe zriaďovateľov zariadení sociálnych služieb. V neskoršej fáze to bol aj majetok právnických osôb v oblasti zdravotníctva, ku ktorým zriaďovateľská funkcia prešla na obec, ako aj veci v správe zriaďovateľa zdravotníckych zariadení bez právnej subjektivity v užívaní týchto zdravotníckych zariadení, ku ktorým prešla zriaďovateľská funkcia na obec.

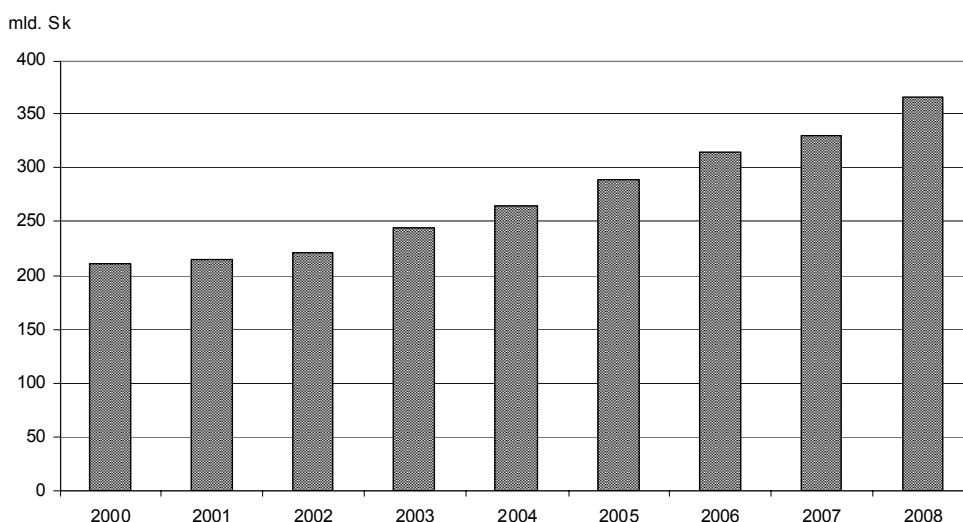
Nasledujúca etapa môže byť stručne označená ako **modernizačná** (od roku 2005). Bola typická zlepšením majetkovej situácie obcí, zlepšovaním fyzického a úžitkového stavu majetku, ktorý obce získali v rámci decentralizácie. Tichý a Žárska (2005) upozorňujú na modernizačný dlh, ktorý sa týkal majetku získaného v rámci procesov decentralizácie. Táto etapa sa vo svojej podstate začala v náznakoch prejavovať už na konci predchádzajúcej etapy a to najmä vďaka zlepšeniu prístupu k zdrojom štátu, fondom EÚ, expanzii využívania návratných zdrojov, ale aj možnosti mobilizácie zdrojov napr. z dane z nehnuteľností. Táto etapa sa pravdepodobne zavŕši nástupom globálnej finančnej a hospodárskej krízy a jej dopadom na obce aj v majetkovej oblasti.

Prevod vlastníctva nebol bez podmienok zo strany štátu. Najväznejšími problémami bol záväzok po určitý časť *zachovať funkčné využitie majetku* a skutočnosť, že získali *majetok aj so záväzkami*. Obciam čiastočne pomáhalo pri formulovaní svojej stratégie voči takémuto majetku presné časové vymedzenie zachovania pôvodnej funkcie (niekoľko rokov), niekedy dodatočne skrátené. Vo viacerých prípadoch boli stanovené podmienky a procedúra, ako je možné prevedený majetok, najmä nehnuteľnosti uvoľniť z funkčnej viazanosti. Po uplynutí obmedzení mohli zastupiteľstvá rozhodnúť o ďalšom využití takéhoto majetku – zmene funkčného využitia, o jeho prebytočnosti (a napr. predaji), jeho využití v iných právnických osobách obce a pod. Takto sa zmenilo využitie napr. mnohých prebytočných škôl, budov zdravotníckych zariadení a pod. Účelové viazanie majetku a praktické blokovanie narábania (prevod, záložné právo) sa stále týka majetku slúžiaceho na civilnú ochranu obyvateľstva. V prípade prevzatia nielen majetku, ale aj zá-

väzkov prevážili pozitívne očakávania v budúcnosti napriek častým výhradám, že takýto majetok museli obce prevziať.

2.5.2. Hodnota a štruktúra majetku obcí

Hodnotu majetku obcí a jej vývoj v základných rysoch dokumentuje obr. 2.8. Názorne ukazuje systematický rast hodnoty majetku s pomalším rastom v roku 2000-2002, nasledovaný razantnejším a pomerne stabilným rastom od roku 2003. Najzávažnejším faktom však je, že celková hodnota majetku spravovaného samosprávami obcí na Slovensku neustále rastie a v roku 2008 presiahla 360 mld. korún (12 mld. eur). Pritom práve roku 2008 sa vyznačoval najvýraznejším ročným nárastom hodnoty za posledné desaťročie. Pre pravdivejšie vyjadrenie hodnoty majetku musíme vziať do úvahy záväzky obcí, ktoré znižujú skutočnú hodnotu majetku na jeho tzv. čistú hodnotu (dlhší vývoj ukazuje tab. 2.12). Tu pozorujeme menej pozitívny trend, keďže záväzky obcí narástli na vyše 11% celkovej hodnoty majetku v roku 2007. V roku 2008 ďalej vzrástli na 12,6% (oproti menej ako 3 % v roku 2003). Pri akýchkoľvek úvahách o majetku obcí na Slovensku však musíme rešpektovať skutočnosť, že situácia jednotlivých vidieckych obcí a miest je veľmi diferencovaná. Sú medzi nimi obce „veľmi chudobné“, ako aj pomerne „bohaté“.



Obrázok 2.8 Vývoj celkovej hodnoty majetku obcí (netto)
Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR 2001 – 2008

Pri hlbšom pohľade na štruktúru majetku obcí musíme vziať do úvahy základné účtovné členenie, ktoré rozoznáva *neobežný a obežný majetok*. Neobežný majetok tvoria - dlhodobý nehmotný majetok, dlhodobý hmotný majetok a dlhodobý finančný majetok. Obežný majetok pozostáva zo zásob, pohľadávok, finančného majetku, poskytnutých návratných výpomocí (dlhodobých a krátkodobých) a prechodných účtov aktív. Na Slovensku v súčasnosti okolo 90 % majetku obcí patrí do skupiny neobežný majetok.

Štruktúra majetku obcí podľa jeho parciálnych skupín v posledných rokoch nepodlieha závažným zmenám (tab. 2.12). Pozorovateľný posun je len v miernom poklese podielu dlhodobého hmotného majetku v prospech dlhodobého finančného majetku. Dominantný podiel na majetku, približne trojštvrťinový, má zložka dlhodobý hmotný majetok. Papcúnová a Balážová (2006) pri podrobnejšej charakteristike majetku v roku 2005 uvádzajú, že v prípade dlhodobého hmotného majetku prevažujú dve hlavné podskupiny majetku. Jedná sa o stavby (1) a pozemky (2), pričom každá z týchto podskupín tvorila vyše 40% podiel na celkovom dlhodobom nehmotnom majetku. Ostatné zložky tejto skupiny majetku sú menej významné (napr. stroje, prístroje, dopravné prostriedky), s výnimkou obstarávania dlhodobého hmotného majetku (prevažne investičná výstavba). V priebehu posledných rokov významne narástla hodnota dlhodobého finančného majetku,

ktorý tvoria najmä cenné papiere a vklady/podiely v obchodných spoločnostiach (na takmer 50 mld. Sk v roku 2007). Vážnou skupinou z hľadiska fungovania obcí sú pohľadávky (napr. daňové pohľadávky, poskytnuté preddavky, pohľadávky za nájom, pokuty, poskytnuté služby, pohľadávky voči štátnemu rozpočtu či štátnym inštitúciám a pod.). Hoci sa ich výška postupne znižuje, ich celková hodnota je značná, napr. vyše 12 mld. Sk v roku 2007. Významnú váhu má majetok evidovaný v účtovnej skupine finančný majetok, tvorený prostriedkami na bežných účtoch, resp. prostriedkami v peňažných a finančných fondoch obcí. Ďalšia hodnotou postupne rastúca skupina majetku je dlhodobý nehmotný majetok (aj keď vo výške nedosahujúcej 0,5 mld. Sk, 2007), ktorého hlavnými konkrétnymi položkami sú software a iné oceniteľné práva. Podobne pomerne zanedbateľné sú položky výpomoci iným organizáciám, právnickým osobám, či prechodné účty aktív (príjmy a náklady budúcich období). Pozitívny je vývoj v skupine majetku - zásoby, ktorej hodnota sa postupne znižuje.

Tabuľka 2.12 Vývoj štruktúry a hodnoty majetku obcí

Jednotlivé skupiny majetku obcí	2003		2005		2007	
	tis. Sk	v %	tis. Sk	v %	tis. Sk	v %
Dlhodobý nehmotný majetok	262935	0,11	290130	0,1	457588	0,14
Dlhodobý hmotný majetok	198093556	81,15	219642301	75,66	252195885	76,38
Dlhodobý finančný majetok	22450130	9,2	42951703	14,8	49607903	15,03
Zásoby	697648	0,29	336384	0,12	283778	0,09
Pohľadávky	13439726	5,51	13681446	4,71	12208982	3,7
Finančný majetok	8857979	3,63	12930080	4,45	15078056	4,57
Poskytnuté návratné finančné výpomoci dlhodobé	258680	0,11	321472	0,11	164283	0,05
Poskytnuté návratné finančné výpomoci krátkodobé	25251	0,01	26654	0,01	50501	0,02
Prechodné účty aktív	23820	0,01	129271	0,04	117747	0,04
Majetok spolu	244109725	100	290309441	100	330164723	100
Záväzky	6271350	2,57	30123702	10,38	37457639	11,35
Čistá hodnota majetku	237838375	97,43	260185739	89,62	292707084	88,65

Zdroj: Ministerstvo financií SR. Záverečné účty SR 2003 – 2007

S majetkom obcí sa nakladá v mnohých podobách. Najbežnejšie spôsoby uvádzajú napr. Žárska a kol. (2008) a Staroňová a Sičáková-Beblavá (2006). Ide o *reálne užívanie majetku obcou* (majetok obec ako právnická osoba vlastní a aj priamo využíva na výkon samosprávy alebo poskytovanie verejných služieb) a *prenechanie majetku v správe subjektu zriadeného obcou* (rozpočtová a príspevková organizácia s rôznym určením). Pri týchto formách nedochádza k zmene vlastníka, kým pri ďalších formách sa už formálne mení vlastník. Najtypickejšou formou je *vloženie majetku do obchodnej spoločnosti* (najčastejšie s.r.o. alebo a.s.), prevažne ako nepeňažný vklad. Okrem majetkového vstupu do obchodnej spoločnosti s iným subjektom, môže obec založiť *obchodnú spoločnosť ako jediný spoločník/akcionár* (napr. Dopravný podnik mesta Bratislavy). Na niektoré účely môže byť vhodné s využitím majetku obce založiť *neziskovú organizáciu, združenie, či komunitnú nadáciu*. Prax hospodárenia s majetkom pozná aj časté využívanie majetku ako *záruky* za poskytnutie úverov a emisiu komunálnych obligácií. Obec nesmie prevziať záruku za úver poskytnutý fyzickej osobe – podnikateľovi, ani právnickej osobe, ktorej nie je zakladateľom alebo zriaďovateľom.

Jednou z najčastejších foriem využívania majetku je jeho **prenájom**. Prenajíateľom môžu byť subjekty založené obcou, ako aj ľubovoľné iné subjekty. Môže ísť pritom o dve základné podoby – *trhový* a *netrhový prenájom*. Pri trhovom prenájme je jeho výška v súlade s bežnou trhovou cenou. Pri netrhovom prenájme sú brané v úvahu vybrané okolnosti zdôvodňujúce výhodnejšie podmienky prenájmu. Môže ísť napr. o poskytovanie vybraných služieb, ich dostupnosť, konkurenciu vo vybraných službách, rozvoj vybavenosti obce, investície do majetku obce a jeho údržba, podporu podnikania a zamestnanosti a pod. Nezriedka sú netrhové podmienky dohodnuté na určitý čas a zmluvy umožňujú meniť nájomcu pri nedodržaní podmienok.

Najzávažnejším úkonom pri nakladaní s majetkom je jeho **predaj**. Obec ním stráca vlastnícky vzťah k predávanému majetku. Predávať by sa mal len nepotrebný, prebytočný majetok. Obce sú však nezriedka motivované k predaju aj potrebou získať finančné prostriedky na priority činnosti samosprávy či nedostatkom prostriedkov na jeho revitalizáciu a modernizáciu. Najväčším rizikom predaja je jeho *nevýhodnosť* (napr. vynútený predaj pri akútnej potrebe finančných prostriedkov) a *strata majetku významného pre riadenie budúceho rozvoja obce* (napr. pozemku vo výhodnej polohe). Aj v prípade predaja sa nemusí vždy jednať o predaj za trhovú cenu, ale aj za zdôvodnenú netrhovú cenu (napr. s garanciou účelu). V tomto kontexte je potrebné upozorniť na adekvátne využitie tohto jednorazového príjmu z majetku, najlepšie opäť na obstaranie iných majetkových aktív. *Obce musia mať aktívnu politiku nakladania s majetkom v „oboch smeroch“ – okrem predaja aj investovanie do nového majetku či jeho obstaranie kúpou* (napr. pozemkov).

* * *

História miestnych financií je celosvetovo poznačená takmer neustálymi problémami spojenými s nedostatkom finančných prostriedkov, čo posúva tieto aspekty do jadra záujmu miestnych predstaviteľov. Naše vidiecke obce a mestá v tomto smere vôbec nie sú výnimkou, finančných prostriedkov na svoj rozvoj nemali takmer nikdy dosť. To úzko súvisí s potrebou riešenia absencie mnohých základných prvkov vybavenosti či nutnosťou celkovej modernizácie života. To bolo doplnené preberaním mnohých kompetencií a posilňovaním pozície samosprávy. Napriek tomu je ich dynamický rozvoj jedným z hlavných znakov post-socialistického vývoja a potvrdzuje úspešnosť samospráv v spravovaní svojich obcí vrátane zvládnutia najrôznejších aspektov miestnych financií. Nemôžeme však obísť skutočnosť, že hlavný kontrolóri a aj Najvyšší kontrolný úrad sú často nútení konštatovať nedostatky vo finančnej politike a administrácii v mnohých samosprávach.

Posledným príkladom ťažkého obdobia pre miestne financie je obdobie finančnej a ekonomickej krízy. Tá nemohla obísť ani miestne samosprávy a financovanie ich kompetencií, či rozvojových zámerov. Najväznejšie utrpeli výpadkom príjmov z podielových daní, ktoré posledné roky svojim dynamickým rastom podstatne ovplyvnili zlepšenie finančnej situácie obcí. Mestá museli obmedziť predovšetkým svoje investičné ambície, ale nezriedka redukovali počet pracovníkov či pracovný čas. Môžeme očakávať nárast zadlženosti a pri dlhšom trvaní krízy vážne problémy vo financovaní časti samospráv.

3.

MIESTNY EKONOMICKÝ ROZVOJ

Buček Ján, Sopkuliak Andrej

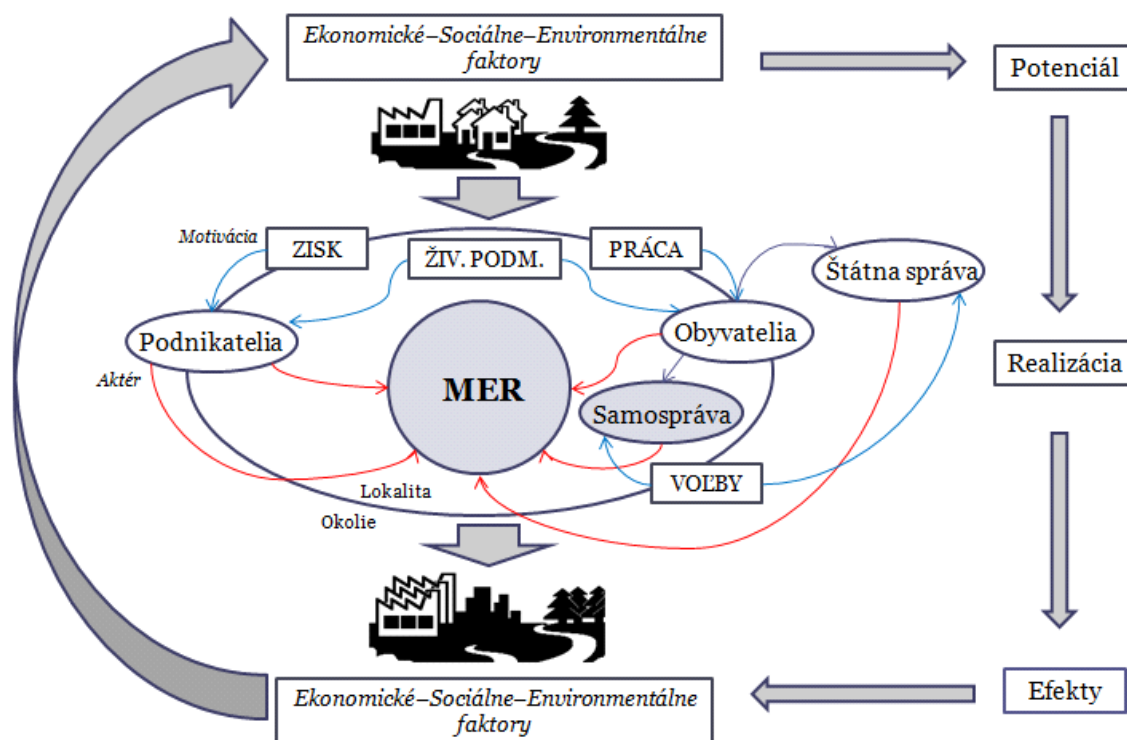
3.1. ZÁKLADNÉ VÝCHODISKÁ MIESTNEHO EKONOMICKÉHO ROZVOJA

3.1.1. Príčiny vzniku, definícia, vývoj, ciele a hlavné aktéri

V súčasnosti musia obyvatelia každého mesta či obce, rovnako ako ich miestne elity a volení zástupcovia rešpektovať, že sú vystavení globálnym ekonomickým procesom, a v tomto kontexte musia uskutočňovať svoje plány. Slovenská republika, jej vidiecke obce a mestá sa tiež nevyhli prudkým dôsledkom spoločenskej a ekonomickej transformácie. Významné lokálne koncentrácie sociálno-ekonomického zaostávania sú v kontraste k pomerne dlhodobo úspešným miestnym ekonomikám napr. na západe Slovenska. Ako však ukázala ekonomická kríza, ani oni nie sú plne odolné voči ťažkým sociálno-ekonomickým dopadom. Upadajúca miestna ekonomika a sprievodná vysoká nezamestnanosť môžu paralyzovať celý miestny život. Je preto potrebné aktívne pôsobiť proti takýmto vývojovým tendenciám, pričom jednou z možností je využitie konceptu miestneho ekonomického rozvoja.

Dôvodov, prečo sa začala a stále sa venuje intenzívna pozornosť miestnemu ekonomickému rozvoju (ďalej aj MER) v celosvetovom meradle je pomerne veľa, pričom majú rôzne miestne kombinácie a mieru naliehavosti. Spájajú sa predovšetkým so široko diskutovanými zmenami a trendmi ekonomického a politického vývoja v mestách (napr. Bovaird, 1993; Cox, 2004). Určite nemôžeme obísť **globalizáciu ekonomiky**, čo znamená, že ekonomika každej lokality je vystavená globálnej konkurencii, celosvetovým sociálno-ekonomickým procesom a ich dôsledkom. S tým súvisí rôzna hĺbka **ekonomickej reštrukturalizácie**, ktorá ich postihuje. Mestá čelia úpadku jednej skupiny a vzostupu inej skupiny odvetví, vyrovnávajú sa s ústupom priemyslu a rozmachom vybraných kategórií služieb. Tlak reštrukturalizácie sa týkal najmä starších priemyselných regiónov vo vyspelých krajinách, či ťažšie adaptovateľných podnikov v postsocialistických krajinách (napr. Bennett a Krebs, 1991). Napredovanie ekonomiky prináša aj **organizačné a technologické inovácie** v podnikateľskej sfére. V mnohých odvetviach sa mení veľkostná a organizačná štruktúra podnikateľských subjektov, nastupujú nové formy organizácie výroby (napr. „just in time“), rastie dôraz na flexibilitu a vysokú produktivitu aj v menších produkčných jednotkách (napr. Mair, 1993). Procesy koncentrácie, spolu s neutíchajúcou vlnou fúzií a akvizícií, zmenili postavenie kedysi samostatných miestnych subjektov v ekonomike. Svetom niekoľko desaťročí postupuje

aj tendencia k **deetatizácii**. Pozorujeme ústup od dovtedajšieho štátneho paternalizmu v mnohých oblastiach ekonomického a sociálneho systému. S tým sa spája aj realita **obmedzených zdrojov verejných financií**. Z verejných zdrojov sa nedajú financovať všetky potreby „tradičného“ verejného sektora, a musia sa hľadať nové formy ako zabezpečiť fungovanie základného rámca verejných služieb pre potreby občanov i podnikateľských subjektov. Vývoj sa dotkol aj miestnej politickej úrovne, chápanej predovšetkým ako miestna samospráva. Po procesoch **decentralizácie** sa jej pozícia v ekonomickom rozvoji posilnila. Napriek tomu na riešenie rozvojových problémov často mávajú miestne samosprávy stále nedostatočné kompetencie, finančné zdroje a kapacity (napr. odborné). Ekonomický úpadok sa spájal s absenciou lokálnej a fiškálnej autonómie a zdrojov, ako upozorňuje napr. Hirst (1997). Na miestnej úrovni sa následne prejavovali rôzne **sociálne a demografické problémy** (nezamestnanosť, depopulačné trendy, starnutie obyvateľstva, alebo naopak masívna imigrácia, nárast váhy multietnických spoločenstiev), či **devastácia fyzického prostredia a infraštruktúry miest**. Napriek rôznym obmedzeniam môžeme sledovať mnohé **snahy miestnej úrovne konať**. Aktívni predstavitelia miestnej úrovne sa odmietajú pasívne pozerať na stagnáciu či úpadok svojich lokalít, a chcú situáciu zmeniť. Kým u časti je príčinou politická zodpovednosť, u iných to je záujem chrániť a zveľaďovať svoje aktíva lokalizované v meste. U časti obyvateľov bývajú takéto snahy vyjadrením ich hlbokého vzťahu k lokalite, kde žijú, a nerezignovanie na jej stav či negatívne trendy vývoja. Miestny ekonomický rozvoj sa považoval za dôležitý aj pre potrebu **riešiť problémy životného prostredia**. Jednak tie nahromadené z minulosti, ale silná bola aj nutnosť reagovať na vyššie nároky na kvalitné životné prostredie v poslednom období. Následne sa do popredia dostali široko chápané **otázky kvality života, kultúry, bezpečnosti** a ich vzťah k rozvoju.

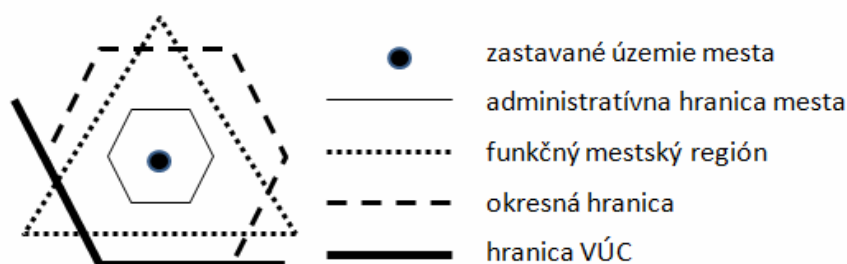


Obrázok 3.1 Náčrt väzieb v procesoch miestneho ekonomického rozvoja

Miestny ekonomický rozvoj je súbor činností snažiacich sa čeliť výzvam doby vo všetkých hlavných oblastiach (obr. 3.1). Je jednou z podstatných zložiek širšieho prístupu zameraného na miestny rozvoj (zahŕňajúceho aj dimenzie ako napr. kultúra, či životné prostredie). Môžeme ho chápať veľmi široko, pretože jeho aktivity sledujú rôzne ciele od generovania bohatstva, cez zlepšenie životnej úrovne obyvateľov, až po zvýšenie celkovej kvality života v lokalite (napr. Bartik, 1995; Blakely a Bradshaw, 2002). Takéto holistické chápanie presahuje rámec ekonomiky a zasa-

huje do oblasti celkovej kvality života a spokojnosti občanov. Aj miestny ekonomický rozvoj musí mať univerzálnejšie hodnotové ambície. Viacerí autori preferujú pragmatickejšie chápanie miestneho ekonomického rozvoja zamerané na **(1) zvýšenie počtu a variability pracovných miest**, príp. ich **udržanie** (Gilothe a Mier, 1989) a **(2) prítiahnutie a formovanie nových**, príp. **udržanie existujúcich podnikateľských subjektov** (Blakely a Bradshaw, 2002). Toto užšie chápanie blízke konceptu ekonomického rastu preferuje aj táto kapitola. Hoci zjednodušená definícia umožňuje ľahkú orientáciu v problematike miestneho ekonomického rozvoja, pre správne pochopenie je nevyhnutné aspoň na tomto mieste doplniť kritériá, ktoré by mali aktivity miestneho ekonomického rozvoja spĺňať (Blakely a Leigh, 2009) – (1) zabezpečenie *minimálneho životného štandardu* pre všetkých obyvateľov lokality a jeho postupné zvyšovanie, (2) *redukcia nerovností* medzi rôznymi skupinami miestnych obyvateľov a (3) *podpora trvalo udržateľného využitia zdrojov a rastu produkcie*. Pike et al. (2007) upozorňujú na potrebu rozlišovať medzi *kvantitatívnymi* charakteristikami rozvoja (investície, pracovné miesta, produktivita, počet nových firiem) a *kvalitatívnymi* charakteristikami rozvoja (udržateľnosť – ekonomická, sociálna, environmentálna; typ a kvalita pracovných miest – výška miezd, rastový potenciál, diverzita firiem, začlenenosť do miestnej ekonomiky a pod.). Tiež upozorňujú na rozdiely medzi *vysokonáročným* (angl. high-road) a *nízkonáročným* (angl. low-road) rozvojom. Vysokonáročný rozvoj je kvantitatívne väčší, kvalitatívne lepší, sofistikovanejší, menej ľahko imitovateľný a viac udržateľný rozvoj, kým nízkonáročný nemusí byť kvantitatívne nevyhnutne menší, ale kvalitatívne je horší, menej sofistikovaný, ľahko napodobiteľný a menej udržateľný. Napriek tomuto rozlíšeniu je pre mnohé lokality aj nízkonáročný rozvoj vhodným východiskom.

Miestny ekonomický rozvoj je pomerne **komplexne chápaný koncept**, ktorý vždy nesie určité národné, regionálne a lokálne špecifiká. V prípade aktívnej politiky miestneho ekonomického rozvoja sa jedná o dlhodobý, nepretržitý, vo svojich prepracovanejších podobách až cyklický proces. Vyplýva to z podstaty samotného pojmu rozvoj, ktorý ma implicitne **dynamický a kontinuálny charakter**. Cieľový stav dosiahnutý po realizácii jednej rozvojovej aktivity sa stáva východiskovým stavom pre ďalšie aktivity (obr. 3.1). Zvyčajne sa realizuje v priestore vnútorne konzistentnom (zhodnom) a kohéznom (previazanom, súdržnom) na základe určitého kritéria. Najčastejšie je to **miestny pracovný trh** (angl. local labour market) ako priestorovo kontinuálny región dochádzky za prácou, definovaný na základe dennej dochádzky za prácou (napr. Peck, 1989). Pracovné príležitosti na takto definovanom pracovnom trhu sú dostupné každodennou dochádzkou pre obyvateľov bez zmeny bydliska (napr. Evans, 1985). Svojou podstatou sú mu blízke aj na Slovensku v kontexte rozvoja používané *funkčné mestské regióny* (napr. Korec, 2005). Podobne aj Cheshire (2008) naznačuje vhodnosť funkčných mestských regiónov (angl. functional urban regions – FURs), ako aj vedúcu úlohu samosprávy jadrového mesta (prípadne partnerstva s jeho členstvom) pre aktivity v miestnom ekonomickom rozvoji. Takto definovaný región svojim rozsahom bežne presahuje dimenziu jednej obce (samosprávnej jednotky). Prevažná časť pracovných miest sa síce koncentruje v meste, ktoré je jadrom funkčného regiónu, ale rôzne veľká časť pracovnej sily sem prichádza z ostatných častí funkčného regiónu. Rovnako platí, že miestny pracovný trh často nedosahuje veľkosť hierarchicky vyššej jednotky politickej organizácie územia (napr. okresu, regiónu/kraja). Snaha o bezprostredné riadenie procesov miestneho ekonomického rozvoja v určitej lokalite tak naráža na kompetenčné problémy. Na jednej strane ekonomické aktivity v lokalite efektmi presahujú jej rámec, na druhej strane externé ekonomické aktivity ovplyvňujúce aj podmienky v lokalite nie sú dostupné jej priamej kontrole (obr. 3.2). Ďalšie problémy súvisiace s priestorovou dimenziou miestneho ekonomického rozvoja sa týkajú jeho štúdia. Komplikácie nastávajú už pri vymedzení sledovaného územia. Najnáročnejší je zber relevantných štatistických údajov pre takto účelovo vymedzené územie. Dôležité je poznamenať, že miestny ekonomický rozvoj nemôžeme považovať za konkurenta či náhradu regionálnej politiky. Nemalo by to tiež znamenať spoliehanie sa v rozvoji napr. na susedné mestá, alebo samosprávu regiónu. Je to výzva a úloha pre každé mesto.



Obrázok 3.2 Základný priestorový kontext a možnosti vymedzenia územia

Rozmach aktivity v sfére miestneho ekonomického rozvoja vo svete dokumentuje veľké množstvo publikácií vydaných najmä od 80. rokov 20. storočia. Odvtedy sa táto téma stala predmetom veľkého počtu vedeckých štúdií, vládnych dokumentov i konkrétnych realizačných politík. Spomedzi autorov, ktorí významne prispeli k štúdiu a rozšíreniu poznatkov v tejto oblasti, je potrebné zmieniť sa o autoroch z prostredia USA. Tu sa táto problematika rozvinula najskôr a viacerí autori ju pomerne podrobne a dlhodobo sledovali. Základným titulom je od r. 1990 viackrát vydaná monografia autorov Blakely a Bradshaw (napr. 2002). V najnovšom 4. vydaní z roku 2009 vystriedala Teda Bradshaw na poste spoluautora Nancey Green Leigh. Ako učebnica je vhodná aj práca autorov Blair a Carroll (2009). Praktickým doplnením zameraným na otázky financovania MER je publikácia autorov Giles a Blakely (2001). Významným zdrojom informácií o pokroku a aktuálnych trendoch v MER sú predovšetkým časopisy *Economic Development Quarterly* a *Journal of American Planning Association*. Podmienkam v Spojených štátoch sa venuje systematicky aj Bartik (1995, 2003). Ekonomický rozvoj na úrovni mesta popisuje v rozsiahlejšej práci napr. O’Flaherty (2005). Z amerického prostredia pochádza aj séria vplyvných publikácií o miestnom ekonomickom rozvoji ďalších autoriek/autorov ako Leitner (1990), Glasmeier (2001) a Cox (2004). Z monografií a učebníc venovaných tejto téme autormi vo Veľkej Británii je potrebné uviesť najmä prácu autorov Bennett a Krebs (1991) zameranú na situáciu a prístupy vo Veľkej Británii a Nemecku. Spoločný rámec miestneho a regionálneho rozvoja reflektovali napr. Bennett a Payne (2000) a Pike, Rodrigues-Pose a Tomaney (2006). Z mnohých kratších štúdií môžeme upozorniť na príspevky Mair (1993), Amin a Thrift (1995), Raco (1999) a Wong (2002). Nie je však vôbec možné postihnúť veľké množstvo literatúry, ktorá pokrýva veľké spektrum čiastkových problémov miestneho ekonomického rozvoja a konkrétnych štúdií miestneho ekonomického rozvoja na úrovni individuálnych miest. Napriek značnému počtu publikácií treba súhlasiť s názorom Vallera a Wooda (2010), že v oblasti miestneho ekonomického rozvoja stále absentuje širší teoretický a konceptuálny rámec.

Nárast pozornosti miestnemu ekonomickému rozvoju sa musel prejavíť aj v podmienkach strednej a východnej Európy, vrátane Slovenska, aj s ohľadom na rozvojové problémy mnohých lokalít. Viaceré krajiny pokrýval projekt Local Government Initiative and Public Service Reform Initiative zameraný na vzťah miestnej samosprávy a miestneho ekonomického rozvoja v týchto krajinách, ktorého výstupy vyšli pod editorstvom S. Čapkovej (2005). Z okolitých krajín nájdeme pomerne dlhú tradíciu a značnú pozornosť takýmto témam napr. v Poľsku (Dutkiewicz a Gorzelak, 1989; Kaczmarek a Young, 2000; Parysek, 2001). Veľká pozornosť sa venuje tejto problematike v Česku (tu dokonca zvýraznený vďaka názvu ich „Ministerstva pro místní rozvoj“). Medzi autorov môžeme zaradiť napr. Blažek a Uhlíř (2002); Barlow, Dostál a Hampl, eds. (1994), či napr. Maier a Čtyroky (2000). Zo slovenských autorov väčšiu pozornosť miestnemu ekonomickému rozvoju venovali Žárska (1996, 2008), Čapková (2001, 2005), Šebová (2009), i Buček (2002b, 2005a). Ako inde vo svete i v regióne strednej a východnej Európy tak rastie všeobecná pozornosť a počet odborníkov aktívne sledujúcich vývoj v tejto oblasti.

Viaceré medzinárodné inštitúcie podobne dlhodobo aktívne prispievajú do veľmi potrebného prúdu poznatkov. V prostredí OSN sleduje ciele v oblasti miestneho ekonomického rozvoja napr. UNDP svojou agentúrou miestneho ekonomického rozvoja (angl. LEDA – Local Economic Development Agency) s mnohými konkrétnymi projektmi v rôznych krajinách sveta. Z význam-

nejších globálnych inštitúcií nemôžeme obísť **Svetovú banku** (angl. World Bank). Okrem mnohých praktických projektov je prínosom jej aktivít napr. aj učebnica „*Úvod do miestneho hospodárskeho rozvoja*“ pripravená pre túto inštitúciu (Swinburn et al., 2004), ktorá je dostupná aj v slovenskom jazyku. Spomenúť treba tiež **OECD** a jej už dlhodobú iniciatívu zameranú na ekonomický rozvoj a zamestnanosť v podobe „LEED Programme“ (angl. Local Economic and Employment Development), ktorý napomáha formulácii úspešnejších politík a transferu skúseností v tejto oblasti. Tu vzniklo mnoho užitočných publikácií ako napr. „Local Governance and the Drivers of Growth“ (OECD, 2005). V rámci **Európskej Únie** je jedným z najvýraznejších prejavov pozornosť venovaná rozvoju miestnej zamestnanosti (angl. local employment development – LED) v rámci DG Zamestnanosť, sociálne veci a rovnaké príležitosti. Aktívne sú však v tejto oblasti aj ďalšie zložky EÚ a Európskej komisie (regionálny rozvoj, životné prostredie). Podobné iniciatívy zamerané na rôzne aspekty miestneho ekonomického rozvoja by sme našli u mnohých vládnych, univerzitných a neziskových mimovládnych organizácií či think-tankoch po celom svete. Viaceré z nich sa zameriavajú aj na oblasť plánovania miestneho ekonomického rozvoja (podrobnejšie v kapitole venovanej strategickému plánovaniu).

Ciele miestneho ekonomického rozvoja bývajú veľmi rozmanité, pretože ich vymedzenie vždy vyplýva z konkrétnych lokálnych podmienok. Spoločným menovateľom pestrej palety cieľov zameraných na rozličné faktory a aktérov je zlepšenie resp. aspoň udržanie súčasného „stavu vecí“ a jeho nahradenie stavom vyhovujúcejším. Výber a realizácia určených cieľov sa odráža v prístupoch, ktoré sú zvolené na ich dosiahnutie. Kombinácie cieľov a prístupov v konkrétnych opatreniach a plánovaní sa vyvíjajú podobne ako celkové sociálno-ekonomické podmienky. Prístupy sa transformujú z všeobecného „príťahovania“ podnikateľských aktivít na alternatívne rozvojové iniciatívy, ktoré zohľadňujú miestne podmienky a zameriavajú sa na špecifické potreby lokality (Robinson, 1989). Vývoj v oblasti politiky miestneho ekonomického rozvoja v USA sumarizuje napr. Glasmeier (2001). Lákание podnikateľských subjektov (predovšetkým v priemysle) so sľubmi lacnej pracovnej sily, z miest s vysokými nákladmi do miest s nízkymi nákladmi, do lokalít s vhodnou podnikateľskou klímou, bez razantnejšej regulácie bolo typické pre tzv. *prvú vlnu* prístupov v MER (asi do 70. rokov 20. -stor.). Neskôršia *druhá vlna* začala zdôrazňovať „miestnu ponuku“ podporenú investíciami do infraštruktúry, transferom technológií z miestnych verejných inštitúcií (univerzity), ale aj priamymi dotáciami pre podniky, poskytovaním služieb, daňovými úľavami a pod. Ku jej koncu sa už začala venovať pozornosť aj stimulácii malých firiem a technologicky zameraných firiem. „Druhá vlna“ doznievala koncom 80. rokov. *Tretia vlna* politík miestneho rozvoja sa spája s väčšou pozornosťou naklonenou procesom prebiehajúcim na trhu. Viaceré funkcie prestal zabezpečovať verejný sektor, ale snažil sa vytvárať podmienky pre pôsobenie takto zameraných súkromných spoločností. Okrem toho sa do popredia dostali aktivity zamerané na vzdelanie, prípravu na povolanie a modernizáciu priemyslu. Čiastočne sa objavilo aj opakovanie niektorých prístupov z „prvej vlny“ – najmä politika príťahovania investorov, už aj s orientáciou na zahraničných investorov (napr. japonských, nemeckých). Malo podobu nielen príťahovania priemyslu, ale aj modernejšiu podobu lákania podnikov v oblasti odvetví vysokých technológií (angl. napr. chip chasing). Od konca 90. rokov môžeme hovoriť o ďalších jednej až dvoch fázach. Pri detailnejšom pohľade možno takto rozlíšiť až päť vývojových fáz (Blakely a Leigh, 2009). Posledné fázy sa už opierajú o novšie rozvojové teórie ako klastre, učiace sa regióny (angl. learning regions), znalostnú ekonomiku a pod. Blair (1999) podotýka, že netreba toto členenie preceňovať, má skôr akademický význam, pretože v praxi sa uplatňujú nástroje a prístupy bez ohľadu na ich väzbu na niektorú fázu vývoja v prístupoch k MER. Okrem časových okolností pri výbere vhodných politík a nástrojov ich realizácie je potrebné zvažovať najmä miestne súvislosti.

Prístupy k miestnemu ekonomickému rozvoju sa bežne klasifikujú z viacerých hľadísk. Za špecifický prístup sa označuje zameranie na konkrétnych aktérov alebo faktory, prípadne výber určitej rozvojovej stratégie. V takejto klasifikácii sa prístupy javia ako pevne ohraničené a stále kategórie. Lepšou alternatívou je otvorené a dynamické videnie prístupov cez objektív plánovania miestneho ekonomického rozvoja (Bergman, 1981). Aktéri vyvíjajú iniciatívy buď ako odpovede na aktuálny neuspokojivý vývoj udalostí, alebo môžu prostredníctvom plánovania ovplyvňovať budúci sled udalostí žiadaným smerom. Podľa zvoleného postupu rozlišujeme štyri kľúčové

prístupy k miestnemu ekonomickému rozvoju (vychádzajúc z Blakely a Bradshaw, 2002). Pri prvom prístupe sa aktéri snažia predbežne zmierniť problémy spojené s budúcimi zmenami v lokálnej ekonomike. Využívajú tzv. „náborové plánovanie“ (angl. recruitment planning, pre-active), ktorým rozširujú lokálnu priemyselnú bázu. Rôznymi stimulmi lákajú najmä nadnárodné korporácie snažiac sa o lacnejšiu expanziu svojich aktivít. Druhý prístup sa aplikuje, ak sa už lokalita ocitne v zložitej, až krízovej situácii. Hlavní aktéri musia použiť tzv. „dopadové plánovanie“ (angl. impact planning, reactive). Takéto riešenia si vyžadujú finančne náročné rozvojové programy, pričom sa aktéri zameriavajú na dosiahnutie vhodnej reštrukturalizácie miestnej ekonomiky, aj za cenu vstupu verejného sektora do miestnych podnikov. Tretí prístup je vhodný pre všetky mestá. Systematicky postupujúca lokalita zvyčajne v snahe dosiahnuť rozvoj využíva „strategické plánovanie“ (angl. strategic planning, proactive) s dlhšou časovou perspektívou a významným vstupom verejného sektora. Svoju pozornosť orientuje najmä na autochtónne spoločnosti produkujúce tovary a služby s vyššou pridanou hodnotou a obsahuje rozsiahlu zmes nástrojov. Štvrtý prístup je medzistupňom medzi druhým a tretím prístupom. I keď sa lokalita priamo nezaobera vymedzením svojich dlhodobých rozvojových tendencií, môže prostredníctvom tzv. „preventívneho plánovania“ (angl. contingency planning, interactive) zabezpečiť prispôsobivé lokálne prostredie, schopné včas a bez veľkých strát odpovedať na nové ekonomické trendy. Hoci sa prístupy dajú klasifikovať a triediť do určitých typov, v praxi sa najčastejšie využívajú ich kombinácie.

Dosiahnutie vybraných rozvojových cieľov si okrem výberu vhodného prístupu vyžaduje predovšetkým prípravu kvalitnej **stratégie**. Autori rozlišujú stratégie miestneho ekonomického rozvoja zväčša podľa faktorov, na ktoré sa zameriavajú. Blakely a Bradshaw, (2002) hovoria o štyroch hlavných alternatívach, z ktorých si aktéri vyberajú a skladajú vhodnú kombináciu, aby dosiahli požadované výsledky. Základnou a najrozšírenejšou stratégiou je budovanie vhodného **fyzického prostredia** (1) zahŕňajúce prípravu pozemkov, budov, infraštruktúry a pod. Rozvoj lokality na **strane dopytu** (2) reprezentujú rozličné iniciatívy na podporu podnikania, ako sú asistenčné a finančné služby, kvalitné regulačné prostredie, zjednodušenie prístupu na trh a pod. Na **strane ponuky** (3) môže lokalita okrem fyzického prostredia ponúknuť predovšetkým kvalitné ľudské zdroje, ktoré zabezpečuje poskytovaním odbornej prípravy, školení a pod. Špecifickou stratégiou je budovanie **vlastných inštitúcií** (4) umožňujúcich rozvoj miestneho zamestnávania aj tam, kde by trh kvôli nízkej efektívnosti nevstúpil. Ide predovšetkým o rozličné miestne podniky a organizácie poskytujúce zväčša verejné služby. Je zrejmé, že stratégie ekonomického rozvoja v 21. storočí musia spĺňať pre svoju úspešnosť isté nevyhnutné kritériá. Mali by byť najmä podnikateľsky orientované, trvalo udržateľné, kultúrne adaptabilné a vedomostne založené (Lee a Leigh, 2007).

Miestny ekonomický rozvoj tak ako celková ekonomická aktivita môže byť riadený dvoma hraničnými mechanizmami. **Alokačný mechanizmus trhu** riadiaci ekonomické procesy sa vyvíja spolu s výmenou tovarov a služieb medzi jednotlivcami a skupinami ľudí od dávnej histórie. Pred vznikom trhu sa samozrejme medzi ľuďmi objavila kooperácia, ktorá umožnila v rámci skupiny prvotnú delbu práce. Je však nesporné, že práve trh, ktorý podporil aj rozvoj konkurencie, posunul delbu práce na vyššiu úroveň, čo prinieslo vyššiu efektívnosť do života ľudí. **Centrálny alokačný mechanizmus štátu** je pomerne nový „vynález“, ktorý sa objavil iba nedávno s rozmachom diktátorských režimov komunizmu a fašizmu. Ekonomický rozvoj tak môže riadiť jedna z dvoch extrémnych hybných síl, trh alebo štát. História dala ľudstvu lekciu, že slepé uctievanie jediného z týchto extrémov nevedie buď k uspokojivo „efektívnemu“, alebo k dostatočne „spravodlivému“ rozdeleniu obmedzených zdrojov. Preto sa na ne nemôžeme spoliehať ani v miestnom ekonomickom rozvoji. Miestne rozvojové ciele sa dosahujú najlepšie cez lokálne usmerňovaný trhový alokačný mechanizmus, ktorého rámcové podmienky určuje štát (Žárska, 1996).

Pre pochopenie procesov miestneho ekonomického rozvoja a ich vysvetlenie sú kľúčové viaceré teórie (Maier a Tödtling, 1997). Súčasná ekonomika vyspelých krajín sú vedené **neoklasickou teóriou**, ktorá hovorí o koncepte vyváženého stavu ekonomického systému. Trhové sily podľa nej vďaka voľnej mobilite kapitálu v konkurenčnom prostredí distribuujú kapitál a s ním aj ekonomickú aktivitu z prosperujúcich „drahších“ regiónov do zaostávajúcich „lacnejších“ regiónov, kým nenastane rovnováha. **Teória ekonomickej bázy** majú pre miestny ekonomický rozvoj význam preto, lebo dokážu identifikovať ťažiskové bazové ekonomické odvetvia s proexportnou ori-

entáciou, ktoré podmieňujú rozvoj ďalších obslužných odvetví a ich difúziu do okolia. Na geografické faktory sa zameriavajú **lokalizačné teórie**, ktoré vysvetľujú príčiny lokalizácie aktivít na základe podmienok v danom regióne. Miera miestneho ekonomického rozvoja, ktorú môže istá lokalita dosiahnuť závisí od dostupných **kapacít** (ekonomických, sociálnych, technologických, politických a pod.) a **zdrojov** (prírodných, polohových, ekonomických, ľudských a pod.) v danej lokalite (Blakely a Bradshaw, 2002). Zvýšenie kapacity alebo zdrojov v lokalite môže priniesť lepšie výsledky. Pretože dostupnosť nových a lepších zdrojov je nákladná, náročná až nemožná, často sa prijateľnejšou alternatívou stáva investovanie do rozšírenia kapacít.

Hlavný predpoklad okolo ktorého sa sústreďuje prevažná časť literatúry o miestnom ekonomickom rozvoji je, že miestne spoločenstvo môže a bude „rásť“ vtedy, ak sa správne zorganizuje, čo znamená, že miestni aktéri budú spolupracovať na formovaní prostredia prispievajúceho k inováciám, podnikaniu a ekonomickému rastu (Polčse a Shearmur, 2006). Významnými princípmi o ktoré sa miestny ekonomický rozvoj dlhodobo opiera je *rozvoj „zdola“* (angl. bottom-up development) či *rozvoj opierajúci sa o „vlastné sily“* v širšom zmysle (angl. endogenous development; napr. Coffey, Polčse, 1984). Typické sú pre neho hodnoty ako spolupráca, partnerstvo a dôvera. Býva rozvinutý do podoby veľmi širokej skupiny nástrojov. Často sa súhrnne označuje za kľúčovú činnosť, ktorá musí byť uskutočnená *budovanie miestnych kapacít* (angl. capacity building) – rozvoj potenciálu na pozitívne ovplyvnenie ekonomického rozvoja (napr. Bennett a Payne, 2000). Tie majú umožniť adekvátnu reakciu na celkové trendy vývoja, predovšetkým na tvorbu nových podnikateľských subjektov, nových a lepších pracovných miest. Takýto rozvoj sa prejaví aj v lepších životných podmienkach a životnej úrovni občanov.

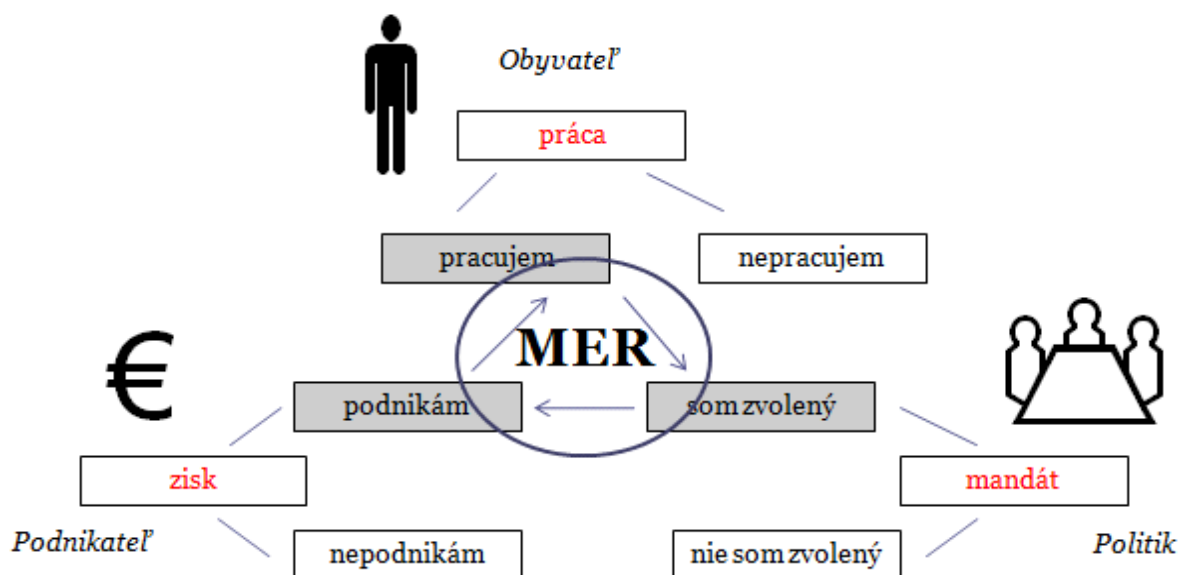
Tabuľka 3.1 Významní aktéri miestneho ekonomického rozvoja (vychádzajúc z Bennett a Krebs, 1991; Parysek, 2001; Pichierri, 2002)

- územné samosprávy (miestna a regionálna samospráva, prípadne vlády štátov u federácií)
- územná štátna správa a inštitúcie centrálneho štátu
- podnikateľské subjekty
- obchodné komory, združenia podnikateľov
- rozvojové agentúry, rozvojové združenia a partnerstvá
- zástupcovia finančného sektora
- inštitúcie pracovného trhu
- vzdelávacie a výskumné inštitúcie
- miestne záujmové združenia, aktivisti, tretí sektor (napr. v oblasti životného prostredia a sociálnej sféry, komunitné nadácie)
- občania

Miestny ekonomický rozvoj je procesom, na ktorom sa podieľa veľa aktérov. Ich úloha, zloženie a zapojenie vždy závisia od konkrétnych lokálnych podmienok. Musíme si uvedomiť, že ide o veľmi pestrú skupinu aktérov, s rôznou silou, zdrojmi, legitimitou a cieľmi. Na jednej strane sú to priami a aktívni účastníci, ktorí podnikajú zásadné rozvojové iniciatívy sledujúc svoje osobné (*podnikatelia*) alebo verejné ciele (*politici*). Na druhej strane sú nepriami, zväčša pasívni aktéri, ktorí zväčša prijímajú dosiahnuté výsledky, a ich konanie je spätou väzbou k predchádzajúcim aktivitám (*občania*; obr. 2.3). V miestnom ekonomickom rozvoji tak vystupujú tri širšie skupiny aktérov, ktoré sú s lokalitou späté špecifickým spôsobom, teda sú od nej závislé (Cox a Mair, 1988). U podnikateľov spočíva lokálna závislosť v určitej miere imobility investovaného kapitálu a obchodných vzťahov. V prípade politikov hrá kľúčovú úlohu závislosť od výšky daňových príjmov a voľičskej podpory. U občanov sú to najmä práca, sociálne väzby a identita. Každý aktér môže pri realizácii miestneho ekonomického rozvoja vystupovať vo viacerých úlohách (Blakely a Bradshaw, 2002). *Podnikateľ*, napr. developer (1) realizuje vlastný rozvojový zámer s cieľom dosiahnuť zisk, pričom sprostredkovane prispieva k rozvoju celej lokality. Úlohou *koordinátora* (2) je zabezpečiť súlad činností viacerých aktérov pôsobiacich súčasne na rôznych úrovniach. *Facilitátor* (3) zľahčuje podmienky a zlepšuje možnosti ekonomického rozvoja, kým *stimulátor* (4) sa snaží priamo povzbudiť rozvoj v lokalite zlepšením lokalizačných činiteľov či priamymi podpornými

prostriedkami. Cieľovou formou správania vedúcou k úspešnému miestnemu rozvoju je v každom prípade **efektívna spolupráca** týchto aktérov s najrôznejším pozadím. Ide o dosiahnutie kooperatívnej akcie a medzisektorového partnerstva. Budovanie siete vzťahov – „networking“ a formovanie mechanizmov spolupráce na rôznej úrovni formálnosti (napr. dohody) je predpokladom úspechu.

Aktérom, ktorý je vždy účastníkom aktivít v MER je **miestna samospráva**. Nemôže však dostatočne efektívne konať bez zainteresovanosti ostatných úrovní a línii verejnej správy (napr. okresy, kraje, centrálna vláda), najmä ak kompetencie nie sú dostatočne decentralizované. Významnú pozíciu má aj centrálny štát, ktorý významne formuje celkový rámec pre miestny ekonomický rozvoj. Od 80. rokov okrem silnej pozície privátneho podnikateľského sektora (napr. podnikateľských združení, developerov), rastie aj úloha tretieho sektora v rozvoji. Rozvoj však počíta s významnými právomocami, ktoré má miestna úroveň, s vhodným rámcom pre aktivity všetkých sektorov, s priestorom na iniciatívu a inováciu. Dosiahnutie úspešnej kooperácie mnohých aktérov si vyžaduje korektné, transparentné a dlhodobé vzťahy, vzájomnú zodpovednosť, zmysel pre strategické ciele a prítomnosť vhodných lídrov. Toto prostredie môže práve verejný sektor významne formovať. Obr. 3.3. stručne naznačuje motívy hlavných aktérov v miestnom ekonomickom rozvoji.



Obrázok 3.3 Hlavní aktéri a základné motívy ich účasti v miestnom ekonomickom rozvoji

3.1.2. Miestna samospráva a štátna správa v miestnom ekonomickom rozvoji

Miestny ekonomický rozvoj sa stal predmetom intenzívneho politického záujmu. Ako upozorňuje Helmsing (2001), kým predtým bol centrálny štát považovaný za hlavného aktéra v rozvoji, na prelome 80 a 90. rokov došlo k zmene, a predovšetkým miestne samosprávy vstúpili na scénu ekonomického rozvoja. Pozitívny vývoj v tejto oblasti je jednou z podmienok úspešnosti miestnych politikov a inštitúcií verejnej správy. Verejná správa, jej inštitúcie a predstavitelia si ale súčasne musia byť vedomé, že ekonomický rozvoj generuje podnikateľský, prevažne privátny sektor. Ich úlohou je predovšetkým vytvoriť vhodné podmienky na investovanie, podnikanie, inovácie a ekonomický rast. Môže sa jednať o aktivity adresované priamo voči firmám, podnikateľskému prostrediu (interným a externým aspektom ich pôsobenia), prípadne sú orientované na širšie spoločenské prostredie. Miestni politici a predstavitelia verejnej správy všeobecne sa v mnohých prípadoch začali intenzívne zaoberať otázkami zamestnanosti, rozvoja podnikania, ale aj podpo-

rou realizácie rozvojových stavebných investičných projektov. Dosiahnuté pozitívne efekty im môžu slúžiť ako pozitívne argumenty voči voličom, preto ich záujem o MER by mal byť logický a pochopiteľný. Nemôžeme zabudnúť na vplyv špecifických miestnych politických podmienok, ktoré sú diferencované a ovplyvňujú zvolené prístupy a následne aj diferenciáciu efektov rozvoja (napr. Leitner, 1989). Miestny ekonomický rozvoj, v ktorom je výrazne zaangažovaná miestna samospráva, má vďaka jej participácii významný aspekt *legitimity*, keďže obsahuje silnú väzbu na volených predstaviteľov a inštitúcie samosprávy a tým aj na dlhodobé ciele miestnej komunity (napr. Fuller et al., 2004).

Dôvodom pre vstup verejného sektora do oblasti ekonomického rozvoja sú najmä **nedokonalosti trhu**. Najväčšiu pozornosť si zasluhujú externality – firmy môžu mať z pôsobenia v lokalite externý prospech (atraktívne prostredie, dobrá podnikateľská klíma, inovačná klíma a pod.), resp. znášať externé náklady (spôsobené napr. zlým životným prostredím, preťaženou dopravou a pod.). Spoločná akcia podnikateľského sektora, ktorá by mohla externé efekty ešte znásobiť, čelí dvom základným ťažkostiam – *problému čierneho pasažiera* (čakám na aktivitu niekoho iného, chcem sa „zviesť“ na úkor iných), a *dileme samaritána* (ja konám, iní nekonajú – využívajú ma). Dôsledkom je, že niektoré zmysluplné aktivity sa takto nerealizujú, čo vedie k úpadku niektorých lokálnych aktivít alebo konkrétnych priestorov, prípadne poklesu celého rozvojového potenciálu lokality. Ak absentuje korektná a efektívna spolupráca podnikateľov v určitých oblastiach, je nutná aktivita verejného sektora, samosprávy rôznych úrovní a organizovanie potrebných prospešných činností prostredníctvom verejného sektora. Verejná správa má za úlohu zabezpečiť určitý **výstupný produkt** (resp. službu), ktorý je kvalitný, dostupný a rovnaký pre všetkých účastníkov miestnej ekonomiky, podniky aj občanov. Verejné statky sú doménou verejného sektora, pretože aktivity privátneho sektora v tejto oblasti sú obmedzené až vylúčené ich špecifickým charakterom. Dajú sa len veľmi ťažko, prípadne sa nedajú vôbec, cielene poskytovať ani obmedzovať konkrétnym spotrebiteľom (napr. verejné osvetlenie, polícia a pod.). Úžitok z ich poskytovania plynie všetkým rovnako, aj keď ich nemusia všetci spotrebitelia priamo využívať a prisudzovať im rovnakú subjektívnu hodnotu. Oblasťou pôsobenia, ktorá je pre verejný sektor zaujímavá, sú aj ekonomické aktivity vyznačujúce sa obmedzenosťou priestoru pre konkurenciu vedúce tak k miestnym monopolom (napr. vodovod, kanalizácia, elektrická sieť a pod.). V tomto prípade má verejný sektor tendencie poskytovať tieto statky vo vlastnej réžii, alebo zavádza tzv. licenčný monopol obmedzujúci vstup do podnikania na základe pridelenia licencie, resp. toto podnikanie reguluje.

Prístupy verejnej politiky k ekonomike sa môžu výrazne líšiť. V prípade ak zaujme tvrdý **regulatívny a intervenčný prístup** (1), vyhradzuje si právo rozhodovať o najlepších a žiadaných výsledkoch ekonomických aktivít (napr. administratívne obmedzí určitý podnikateľský zámer, alebo podporí jednu priemyselnú aktivitu na úkor iných). Na opačnej strane ortodoxný **liberálny a deregulatívny prístup** (2) ponecháva všetky tieto rozhodnutia výhradne na individuálnych spotrebiteľoch, ktorí prostredníctvom voľného trhu peňažnými hlasmi predurčujú dopyt a ponuku (napr. firma spĺňajúca požiadavky spotrebiteľov najlepšie je úspešná, kým firma nevyhovujúca skrachuje). Výsledky, ktoré tieto dva hraničné prístupy prinášajú, nemusia byť uspokojivé pre všetky subjekty na trhu. Preto zvyčajne získava výraznú podporu **kompromisný prístup** (3), v ktorom centrálna vláda utvára všeobecné rámcové podmienky, kým lokálna vláda iniciuje a koordinuje rozvojové aktivity v spolupráci s privátnym sektorom, rešpektujúc želania spotrebiteľov na trhu.

Významnú úlohu zohrávajú v miestnom ekonomickom rozvoji aj **inštitúcie centrálnej vlády**. Určitým rizikom býva roztrieštenosť aktivít medzi rôzne ministerstvá, ktorá je bežná v mnohých štátoch. Kým časť podporného rámca pre podnikanie mávajú pod gesciou hospodárske ministerstvá, iné významné aktivity regulujú rozhodnutia ministerstiev školstva, sociálnych vecí, regionálneho rozvoja, dopravy, až ministerstvá vnútra. Tieto formulujú a v spolupráci s ostatnými aktérmi implementujú významné opatrenia (zákony, grantové schémy, podpory, inštitúcie). Ich zosúladenie nebýva vždy ľahkou úlohou. Rovnako býva otáznosť ich priame pôsobenie na úrovni lokalít (býva aktuálne len pri väčších projektoch rozvoja). Sú však dôležité oblasti, kde centrálny štát dominuje, napr. sociálne zabezpečenie, rozsiahlejšie intervencie na pracovnom trhu,

veľkokapacitná infraštruktúra a pod. Nepriamy vplyv centrálného štátu na miestny ekonomický rozvoj spočíva vo vytváraní všeobecných rámcových podmienok. Tieto podmienky stanovujú prijaté legislatívne normy vymedzujúce charakter ekonomického systému a zabezpečujúce fungovanie právneho štátu. Význam tohto nepriameho vplyvu centrálného štátu je nenahraditeľný a nie je spochybňovaný. Na druhej strane snahy o priame zasahovanie do oblasti miestneho ekonomického rozvoja sú rozporuplné a často rizikové. Miera s akou štát pristupuje k takýmto aktivitám závisí najmä od miery jeho centralizácie. Centralizovaný štát si udržuje vo svojich rukách aj také právomoci, ktoré nie sú nevyhnutné, prípadne by mohli byť efektívnejšie vykonávané na hierarchicky nižších úrovniach verejnej správy. Decentralizáciou sa presúva viac pôvodných úloh štátnej správy na regionálne a miestne samosprávy. Priame zasahovanie centrálnej úrovne do lokálnych záležitostí môže niesť znaky rozličných prístupov a odrážať špecifické historické a miestne okolnosti. Napriek tomu sa vždy dajú identifikovať dve základné tendencie. Centrálne vlády svojou činnosťou buď *úmyselne zvýhodňuje určité lokality* (napr. na základe teórie pólov rastu, podľa ktorej sa ekonomický rozvoj šíri difúziou), alebo *cielene vyrovnáva rozdiely medzi rôznymi lokalitami* prerozdeľovaním zdrojov (uplatňuje egalitársky prístup). Hoci v oboch prípadoch ide zvyčajne o programy regionálneho rozvoja, ich základnou vlastnosťou je vždy určitý dopad na konkrétne lokality. Pri takýchto rozvojových projektoch sa buď rešpektujú lokálne záujmy, a výsledkom je zvýhodnenie lokality, alebo v niektorých prípadoch môže preferencia národných záujmov na úkor lokálnych viesť dokonca k znevýhodneniu určitej lokality. Práve nedostatok potrebných informácií na vyššej úrovni v porovnaní s nižšou úrovňou a tiež neobjektívne rozhodovanie medzi rôznymi rozvojovými možnosťami a rôznymi lokalitami prináša riziká spojené s centrálnym riadením v miestnom ekonomickom rozvoji.

Významným problémom zostáva otázka, ktoré úrovne vlády sa majú čím zaoberať v kontexte rozvoja (napr. z hľadiska fiškálnej politiky, úlohy inštitúcií). Príjmová časť fiškálnej politiky (daní) je skôr záležitosťou centrálnej (menej regionálnej) vlády. Aktivity obcí a miest (napr. v znižovaní daní) poplatkov sú za súčasnej podoby prevahy majetkových daní neefektívne (súťaž obcí v znižovaní daní nakoniec žiadnej z nich nič neprinesie). Hlavná oblasť podpory miestneho ekonomického rozvoja je tradične skôr v oblasti výdavkov. Ide hlavne o selektívnu, cieľovo smerovanú podporu rozvojových projektov. V oblasti investícií je pozícia miestnej úrovne pomerne zložitá. Za určitých okolností by mohlo ísť o financovanie rozvojových projektov dlhom obce. Je to však opäť vhodné skôr pre vyššie úrovne vlády (najmä ak ide o veľké projekty). Lokálna úroveň môže byť veľmi zaťažená dlhom, najmä ak odhad efektu investície nie je optimálny. Pre menšie obce to nie je reálna a dlhodobá možná cesta. Samozrejme svoje prijateľné úlohy tu môžu zohrať všetky úrovne verejnej správy.

Nástroje podpory zo strany verejného sektora spadajú do viacerých oblastí – pomoc na strane **vstupov** (informácie, poradenstvo, priestor, časť vstupov, príprava prac. sily); **poskytnutie financií** (granty, pôžičky, dotovanie pôžičiek atď.); pomoc na strane **výstupov** (predaj, marketing); či iný špecifický prospech z vládnych výdavkov. Miestna úroveň môže konať vo sfére výdavkov predovšetkým pri formovaní fyzického priestoru, budovaní infraštruktúry, podpore ekonomického a spoločenského prostredia (podnikateľskej klímy) a pri aktivitách v oblasti ľudských zdrojov. Hlavným motívom konania vo sfére **administratívnej politiky** v interakcii s rozvojom je minimalizácia administratívnych bariér podnikania. Miestna úroveň ovplyvňuje rozvoj predovšetkým plánovacím/povoľovacím procesom, úrovňou miestnych služieb, ďalším regulačným rámcom. Tým sa však aj politiky výdavkov a poskytovania kvalitných služieb za rozumné náklady.

Miestny ekonomický rozvoj vo veľkej miere závisí od aktívnej zainteresovanosti **miestnej samosprávy** (Tab. 3.2). Angažovanosť v miestnom rozvoji sa od nej vo všeobecnosti očakáva. Toto očakávanie vyplýva zo závislosti samosprávy na svojich obyvateľoch, ktorí prostredníctvom hlasov vo voľbách „prideľujú“ politické mandáty a prostredníctvom daní a iných poplatkov spolu s podnikmi poskytujú samospráve potrebné finančné prostriedky na zabezpečenie jej úloh. V prípade, že očakávania voličov sú neuspokojené, hrozí aj „miestnej vláde“ ukončenie jej politického pôsobenia. Ak neboli zabezpečené ani najnutnejšie úlohy, prípadne sa podmienky zhoršili tak, že dosiahli neprijateľnú úroveň, môžu obyvatelia aj podniky využiť slobodu pohybu a premiestniť sa do lokalít s priaznivejšími podmienkami. Tieto pohyby sú obmedzované do tej miery, do akej sú

obyvatelia a podniky od lokality závislí. Najrôznejšie rozvojové iniciatívy sú okrem toho ťažko realizovateľné bez spoluúčasti miestnej samosprávy. Samospráva zabezpečuje pomerne veľa statkov a služieb s priamym efektom na MER (napr. infraštruktúra, vzdelanie, územné plánovanie). Závisia však od politických priorít, zdrojov a miestnych kapacít. Pomerne veľa aktivít verejnej správy má nepriamy efekt a ekonomický dopad (polícia, starostlivosť o deti a dôchodcov, bývanie a pod., končiac celkovou efektívnosťou riadenia vo verejnej správe). Môžu však ovplyvniť podnikateľskú klímu a celkovú atmosféru v obci. Ekonomický rozvoj býva často stimulovaný aj dobrým poskytovaním „hlavných služieb“, transparentným rozhodovacím procesom a prijímaním dobrých rozhodnutí.

Cieľom aktivít miestnej samosprávy je akcelerácia miestneho rozvoja, aktivizácia všetkých občanov a subjektov, sformovanie kooperatívnej lokálnej klímy, mobilizácia externých zdrojov a generovanie určitej miery endogénneho rozvoja obce. Za optimálnych podmienok by to mala byť aj vodcovská úloha v miestnom ekonomickom rozvoji, prirahujúca ostatných k participácii a partnerstvu. To vyžaduje aj jej dostatočnú kompetenciu a schopnosť sprostredkovania spolupráce ostatných partnerov, schopnosť financovania, alebo získavania časti finančných zdrojov. Jej úlohou je dosiahnutie určitej miery súladu v cieľoch miestneho ekonomického rozvoja vrátane ich formalizácie (zmluvy), definovanie spoločnej rozvojovej stratégie a konkrétnych spoločných rozvojových iniciatív a projektov.

Tabuľka 3.2 Najtypickejšie úlohy miestnej samosprávy v miestnom ekonomickom rozvoji

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • identifikácia miestnych potrieb – zásob/potenciálov • plánovanie a koordinovanie miestneho rozvoja, jeho monitoring a hodnotenie • tvorba stimulujúceho prostredia, vlastné programy rozvoja, rozvojové konferencie, prizývanie expertov, vypracovanie alebo objednanie stratégie rozvoja • priame promotérske aktivity, marketing • sprístupnenie miestnych zdrojov (napr. budov) • podpora rozvojových iniciatív a aktivít • aktivity v prítiahnutí investorov – napr. získanie rozvojových plôch, budovanie podnikateľských zón • tvorba vlastných finančných fondov na podporu rozvoja, aktivity v získaní externých zdrojov, napr. cez vyššie úrovne vlády, EBRD, WB, EU fondy atď. (podpora podnikania) • koordinácia miestneho systému vzdelávania a profesijnej prípravy, rekvalifikácie, jeho hodnotenie • koordinácia investícií na území samosprávy, vlastné investície samosprávy • rozvoj kooperácie v rámci obce (vrátane formovania spoločných podnikov, aj s podielom miestnej samosprávy) • tvorba organizačných štruktúr pre miestny rozvoj (napr. oddelenie, centrum miestneho rozvoja), poskytujúcich komplexný servis (napr. informačný, poradenský) • prevádzka miestnych podnikov, služieb • spoluúčasť/iniciácia externých pro-rozvojových inštitúcií (agentúry, informačné centrá) |
|--|

3.1.3. Súkromný podnikateľský sektor a miestny ekonomický rozvoj

Miestny ekonomický rozvoj je o podnikateľstve, investíciách, inováciách, rozširovaní podnikov, raste zamestnanosti, vyšších mzdách a pod. Podnikateľský sektor prispieva k ekonomickému rozvoju, ak je konkurencieschopný, udržiava resp. expanduje svoje aktivity, generuje pre svojich majiteľov profit a zdroje na financovanie ďalšej expanzie. Podieľa sa na tvorbe „bohatstva“ miestnej ekonomiky prostredníctvom miezd zamestnancov, priamou a nepriamou zamestnanosťou, miestnymi a podielovými daňami, predajom tovarov a služieb v rámci lokality, až sponzorstvom a pod. Týka sa preto predovšetkým rastu už existujúcich firiem a vzniku nových podnikov. Pre miestny rozvoj sú dôležité nielen veľké spoločnosti, ale aj malé a stredné firmy, podobne ako samozamestnávanie. Záleží na každom pracovnom mieste, každej spoločnosti, každej „one man company“.

Miestna ekonomika pozostáva z rôznych podnikov, pričom niektoré charakteristiky týchto podnikov majú vo vzťahu k miestnemu ekonomickému rozvoju špecifický význam. Dôležité sú najmä časový a priestorový aspekt, ktoré sa odrážajú vo vývoji a územnej pôsobnosti príslušnej firmy. Ak sa pozeráme na firmy z hľadiska ich životného cyklu, majú na miestny ekonomický rozvoj jednoznačne rozličný dopad spoločnosti vznikajúce, zanikajúce či expandujúce. Najväčší prínos pre rozvoj miestnej ekonomiky má **novovznikajúci podnik**, pretože prináša novú ekonomickú aktivitu, nové pracovné príležitosti a zdroj nového bohatstva. Podnet na jeho vznik môže vychádzať priamo z lokality, alebo pochádzať z externého prostredia. V každom prípade vedie k celkovému zvýšeniu ekonomickej aktivity, pričom v rámci konkrétneho štátu znamená zároveň rast HDP. Pre určitú lokalitu môže mať podobný ekonomický efekt aj spoločnosť **prichádzajúca z inej oblasti**, ktorá nepredstavuje novú, ale migrujúcu ekonomickú aktivitu. Hoci je jej prínos pre cieľovú lokalitu nesporný, pre východiskovú znamená stratu. Z globálneho hľadiska takýto pohyb zväčša neznamená prínos, a ak sa uskutoční v rámci hraníc jedného štátu, tak je jej vplyv na HDP nulový (Blair, 1999). Ak už je firma etablovaná, je zvyčajne v záujme podnikateľov stabilizovať a rozširovať jej aktivity s cieľom dosiahnuť a zvýšiť zisk. *Stabilizácia* pre lokálnu ekonomiku síce neprináša výrazné zlepšenia, ale jej dosiahnutie predovšetkým odvracia riziko hospodárskeho poklesu a všeobecného úpadku. *Expanzia* firemných aktivít v rámci trhových limitov nie je žiadaná len kvôli tomu, že je známkou vitality a úspechu miestnej ekonomiky. Prináša podobný efekt, ako vznik nového podnikateľského subjektu, teda zvyšuje pracovné príležitosti a miestne príjmy. Ak využijeme predchádzajúce úvahy, môžeme analogicky konštatovať, že **upadajúce, odchádzajúce a zanikajúce** firmy majú na lokalitu svojho pôsobenia negatívne dopady, ktoré sa odrážajú v nulových, alebo záporných príspevkoch globálneho hospodárskeho produktu.

Priestorový dosah podnikateľských aktivít určitej firmy a jej pôsobnosť na trhu majú v otázkach miestneho ekonomického rozvoja kľúčový vplyv. Hoci je takýto rozvoj prioritne orientovaný lokálne, pre miestnu ekonomiku majú zvyčajne strategický význam práve ekonomické subjekty presahujúce jej hranice v dopyte po výrobných faktoroch i v ponuke svojich produktov. Priestorová miera aktivít tak výrazne ovplyvňuje lokalizačné rozhodnutia, ktoré firma uskutoční a predurčuje závislosť firmy na zvolenej lokalite a zodpovednosť voči jej ekonomickému rozvoju. **Nadnárodné spoločnosti** vyrábajúce a predávajúce svoje produkty vo viacerých krajinách zohľadňujú pri svojom pôsobení globálne tendencie a medzinárodnú konkurenciu (automobilový priemysel, elektrotechnický priemysel a pod.). Ak menia priestorovú štruktúru svojich aktivít sledujú dosiahnutie vyššieho zisku, príp. elimináciu strát a úspory nákladov. Z hľadiska miestneho ekonomického rozvoja hrá kľúčovú úlohu ich lokalizačné rozhodnutie, ktoré je závislé na získaní najväčšej konkurenčnej výhody. Miestna politická reprezentácia v snahe získať takéto medzinárodné investície síce čelí globálnej konkurencii, ale nemá na ňu významnejší vplyv, pretože táto konkurencia spočíva primárne v národnej dimenzii. Dôležité sú faktory ako politická situácia v krajine, celkové daňové zaťaženie, environmentálna legislatíva a pod., na ktoré majú miestne vlády len obmedzený dosah. Ak sa už investor rozhodne pre určitú krajinu, nastupuje konkurencia medzi lokalitami v rámci nej, pri ktorej hrajú dominantnú úlohu najmä faktory dopravnej dostupnosti, infraštruktúry a priestorových kapacít. Závislosť firmy na lokalite spočíva vo výhodnosti tejto lokality pre firemné záujmy. Ak tieto záujmy prestanú byť napĺňané, firma stráca motiváciu pre svoje zotrvanie. Zodpovednosť za miestny rozvoj nie je prioritou firmy, pretože výrobné faktory sú zvyčajne zabezpečované externými dodávateľmi a produkty sa predávajú prevažne na globálnych trhoch. Podniky vyrábajúce a predávajúce určité výrobky a služby v rámci celej krajiny môžeme označiť ako **spoločnosti s celoštátnou pôsobnosťou** (napr. výrobcovia a distribútori energií, telekomunikačné spoločnosti a pod.). Ich prítomnosť v každom štáte je žiadaná a teší sa veľkej pozornosti centrálnej vlády, i keď v mnohých prípadoch majú charakter prirodzených monopolov resp. oligopolov. Lokalizáciu ekonomických aktivít týchto spoločností väčšinou ovplyvňujú rozhodnutia na centrálnej úrovni (rozhodnutie štátnych orgánov) a špecifické lokalizačné faktory (napr. prírodné zdroje, bezpečnostná stratégia). Miestne vlády majú na získanie takýchto investícií len malý politický vplyv, pričom ich veľká lokálna závislosť spočíva v značných investíciách do nehnuteľného kapitálu. Zodpovednosť za ekonomický rozvoj nie je podriadený lokálnym, ale širším záujmom a okolnostiam. Mimoriadny význam majú pre miestny ekonomický rozvoj **regionál-**

ne a lokálne spoločnosti, ktoré pôsobia na regionálnych a lokálnych trhoch, kde vyrábajú a predávajú svoje produkty. Ich miestna závislosť spočíva nielen v investovanom nehnuteľnom kapitáli, ale predovšetkým v lokálnych väzbách, obchodných vzťahoch, personálnych kontaktoch a pod. V prípade lokálnych spoločností ide o priamu a bezprostrednú väzbu na lokalitu, kde sa okrem ekonomickej závislosti prejavuje často aj osobná väzba zakladateľa podniku. Regionálne a miestne podmienky sú pre tieto firmy často nenahraditeľné, pretože ich obchodná značka je známa len v danej oblasti a porovnateľné produkty ponúkajú aj firmy v iných oblastiach. Majú preto silnú motiváciu, aby bola hospodárska situácia v území ich pôsobnosti stabilná a priaznivá. Ich zodpovednosť za ekonomický rozvoj narastá priamo úmerne s obmedzeniami ich priestorovej mobility.

Príspevok individuálnej firmy k širším cieľom miestneho rozvoja je samozrejme limitovaný. K *miestnej spoločenskej zodpovednosti firiem* musíme pristupovať s nadhľadom a nemať automaticky veľké očakávania. Platí, že mnohé firmy sú viazané na globálny a národný trh, preto je ich väzba na miesto kde pôsobia limitovaná, niekedy akoby samotnú lokalitu „prehliadali“. Problémom býva miestna angažovanosť „pobočných závodov“, ktorých manažmenty majú obmedzené právomoci a teda aj menšiu možnosť aktívne vstupovať do horizontálnych lokálnych väzieb bez vedomia svojich podnikových centrál. Podobne platí, že dostatočný tlak z miestnej komunity sa dá len ťažko vyvinúť – časť zamestnancov zvyčajne dochádza, vzťahy vo firme bývajú neosobné, spoločnosti sú zahľadené do svojich problémov a svojho vnútro-firmenného života. Existujú aj obavy, že by to mohlo oslabiť pozíciu na trhu, ak iné firmy nekonajú podobne. Podniky, ich majitelia a manažéri často argumentujú, že sú tu na profit, riadenie spoločnosti, zabezpečenie jej rastu, nie na „hasenie“ miestnych problémov. Odmietajú väčšiu „miestnu angažovanosť“.

Napriek tomu za priaznivých okolností môžeme sledovať silné zapojenie podnikateľských subjektov v miestnom ekonomickom rozvoji, či už na individuálnej báze, alebo formou spoločných iniciatív. Cox a Mair (1988) ponúkajú jedno z najvážnejších vysvetlení, prečo by takto mali postupovať, v koncepte „**miestnej závislosti**“ (angl. local dependence). Vo svojej štúdii venovali značnú pozornosť práve „kapitalistickej firme“ a dôležitosti „miestnej“ ekonomiky pre ňu. Najmä v prípade väčšej urbánnej mierky lokálny priestor pre firmu predstavuje napr. miestny pracovný trh, sieť dodávateľov, či určitú bázu spotrebiteľov. Tieto priestory sú pre podnik dôležité, hoci nie sú nemenné. Relokácia je možná, v niektorých prípadoch dokonca nutná, i keď sa spája s určitými nákladmi a rizikom. Opustiť stavebné objekty prináležiace firme však také jednoduché a nenákladné nie je. Predstavujú pre firmu často značnú sumu kapitálu a môžu ju na určitú lokalitu viazať. Práve takáto väzba na lokalitu a miestnu ekonomiku či charakteristiky jej fungovania sa označuje ako tzv. miestna závislosť.

Nemobilné sú okrem budov aj iné časti miestnej ekonomiky – je to napr. špecificky vyvinutý systém miestnej technickej infraštruktúry (z významnej časti verejnej). Pre fungovanie mnohých podnikateľských subjektov je výhodné pôsobenie v známom, menej rizikovom prostredí, s rozvinutou sieťou väzieb, poznaním partnerov (dodávateľov, odberateľov), zaučenou pracovnou silou, s dobrými vzťahmi s inštitúciami miestnej verejnej správy. Ich narušenie môže znamenať napr. extra náklady a stratu konkurencieschopnosti. Je pomerne veľa subjektov, ktoré silne závisia od „zdravia“ miestnej ekonomiky (od realitných kancelárií, cez miestne médiá, až po mnohé malé a stredné firmy – v stavebníctve či službách najrôznejšieho charakteru). Hoci firmy vynakladajú veľa úsilia k zníženiu miestnej závislosti (napr. veľké spoločnosti sú flexibilné vďaka mnohým závodom v mnohých lokalitách, spoločnosti preferujú prenájom priestorov pred ich vlastníctvom, preferujú napr. franchising a pod.), nedá sa jej úplne uniknúť. Pre mnoho racionálne kalkulujúcich podnikateľských subjektov pôsobiacich v meste je preto fungovanie miestnej ekonomiky dôležité, a sú pripravení v tomto smere a v jej prospech aj konať a vyvíjať iniciatívu. Firmy sa snažia zasiahnuť do rozvoja miestnej ekonomiky vo svoj prospech. Keď je na miestnej ekonomike závislých veľa firiem, snažia sa podporovať jej rast prevažne formovaním a aktivitami *miestnych podnikateľských koalícií* (angl. local business coalitions), *miestnych obchodných komôr a podobných spoločných subjektov a združení*. Silne sa orientujú na spoluprácu s miestnymi samosprávami. Najväčšiu váhu v mestách rozvinutých ekonomík majú tradične podnikatelia, ktorí sú nejakou formou priamo naviazaní na rozvoj územia a výstavbu – developeri, stavebné spoločnosti, realitné kancelárie, rozvoj a miestnu ekonomiku financujúce banky, poisťovne, končiac napr. ma-

loobchodnými spoločnosťami (majúcimi záujem o rast počtu zákazníkov a ich kúpnej sily). Najmä tieto subjekty naviazané na konkrétny priestor formulujú svoje spoločné stratégie s cieľom ochrániť či posilniť svoju reprodukciu. Sú pripravené ovplyvňovať rozhodovanie v meste a hľadať dohodu o cieľoch rozvoja s verejným sektorom.

Podnikateľské subjekty si musia byť vedomé priamych a nepriamych prospešných efektov, ak miestna ekonomika funguje – od šance získať dobrých zamestnancov, dostupných externých služieb, široko chápanej bezpečnosti, vhodného životného prostredia, až po udržanie hodnoty ich nehnuteľností, nižšie náklady na poistné, lepšie podporné podnikateľské služby, dobré verejné služby (napr. školy). Tieto efekty môžu podnikatelia aj priamo podporiť, najmä ak ide o vzťah „spoločnosť – dobrý občan“, pretože to všetko znásobuje ich šance byť úspešnými, perspektívnymi a dlhodobo rastúcimi spoločnosťami.

Kolektívna akcia podnikateľov (tab. 3.3) má svoje dôvody a špecifiká. Cieľom najčastejšie býva snaha prekonať obmedzenia, ktorým čelí individuálna spoločnosť. Snaha dosiahnuť efekty, ktoré nie je jedna spoločnosť schopná dosiahnuť, čo sa týka často aj miestnej úrovne. Týka sa to najmä otázok spojených s dlhodobými, veľkými investíciami, resp. investíciami, ktoré sú potrebné, nezriedka považované za nevyhnutné (napr. v oblasti živ. prostredia, vzdelávania, rekvalifikácií), ale sú mimo hlavného rámca aktivít spoločnosti. Ide aj o iniciovanie poskytovania služieb, ktoré mnohí potrebujú, ale v rámci firmy by neboli dostatočne efektívne zabezpečované.

Pre potreby miestneho ekonomického rozvoja je potrebná nielen spolupráca medzi podnikmi, ale aj **spolupráca podnikateľských kruhov s inštitúciami verejného sektora**. Ako uvádzajú Ben-net a Payne (2000), možnosť priameho vplyvu na vlády majú len veľké spoločnosti, ktoré si nájdu cesty k vládny inštitúciám, významným politikom, či vyšším úradníkom verejnej správy. Na trhu však pôsobí zároveň veľké množstvo malých a stredných podnikov, živnostníkov, ktorí tiež hľadajú cesty spolupráce a vplyvu na rozhodnutia verejného sektora. Takéto ciele plnia najmä združenia podnikateľov a iné formy združovania či iné sprostredkovateľské inštitúcie slúžiace to-muto segmentu ekonomiky. Organizované bývajú často na celoštátnom a sektorovom princípe, pričom si budujú svoje lokálne a regionálne reprezentácie, ktoré potom môžu vstupovať do už-ších väzieb s ostatnými aktérmi na úrovni mesta.

Tabuľka 3.3 Najčastejšie formy kolektívnej akcie v podnikateľskom sektore

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>obchodné združenia</i> (sektorové) • <i>komunitné schémy, nadácie</i> (spravovanie darovaných zdrojov) • <i>obchodné komory, podnikateľské kluby, rady podnikateľov</i> (aktivity založené na formálnom členstve, členskom, s orgánmi) • <i>podnikateľské agentúry</i> (hoci častejšie zmiešané, napr. so spoluúčasťou finančných inštitúcií, ale aj verejného sektora) • <i>rozvojové agentúry</i> (stimulácia rozvoja) • <i>rozvojové spoločnosti</i> (priamo konajúce, už aj s určitou podporou verejného sektora) |
|---|

Miestny ekonomický rozvoj musí vychádzať z veľmi dobrého poznania fungovania ekonomických subjektov a ich aktuálnych potrieb. Iniciatíva orientovaná na jednotlivé spoločnosti sa musí opierať o znalosť interných procesov vo firmách, napr. plánovania úspešných nových projektov (nové vstupy, výstupy, spotrebitelia), plánovania štruktúry financovania, komunikácie, prípravy personálu. Podpora v týchto fázach sa deje najčastejšie prostredníctvom rôznych foriem poradenstva. Pri externých aktivitách spoločnosti sa jedná o podporu individuálnych iniciatív (rekvalifikácie, zhodnotenie majetku – napr. ich nehnuteľností, technologické inovácie), „business to bussiness“ väzieb (partnerstva cez dodávky, iné spolupráce), rozvojovo orientovaných partnerstiev. Dôležité je mať poznatky o tom ako podnikateľské subjekty reagujú na opatrenia pripravené verejným sektorom.

3.2. HLAVNÉ FAKTORY MIESTNEHO EKONOMICKÉHO ROZVOJA, ICH ANALÝZA A PODPORNÉ AKTIVITY

Miestny ekonomický rozvoj je komplexný a mnohodomenzionálny koncept. O tom, **ktoré faktory vplyvajú na miestny ekonomický rozvoj** existuje pomerne rozsiahla odborná diskusia. Časť faktorov je však už tradičná, dlhodobo známa, frekventovane zmieňovaná, jasne postihnuteľná, či merateľná. O ich dôležitosti nie sú významnejšie pochyby. Patria sem napr. ľudské zdroje, plochy/pozemky, infraštruktúra, štruktúra ekonomiky, financie. Bývajú často označované ako „tradičné“ či „tvrdé“ (angl. traditional, hard factors). V priebehu času narástla aj dôležitosť sledovania ďalších, ťažšie identifikovateľných, nemateriálnych, „mäkkých“ faktorov (angl. intangible, soft factors), kam patria napr. kvalita života, podnikateľská kultúra, imidž, inštitucionálna kapacita a pod. (napr. Wong, 2002). Určitý prechod medzi nimi tvoria veľmi dôležité charakteristiky inovatívnosti a technologických zmien. To, ktoré faktory sú dôležitejšie pre ekonomický rozvoj, záleží aj od konkrétnej lokality a jej špecifického „mixu“ podmienok. I keď sa v určitej lokalite napríklad vyskytujú požadované faktory v potrebnom rozsahu a priaznivej kvalite, môžu sa tu zároveň vyskytovať iné faktory, ktoré sú pre konkrétne aktivity čiastočne alebo úplne nevyhovujúce. Potenciál lokality je ovplyvnený nielen mixom faktorov, ale aj určitými komplexnými podmienkami, ktoré môžu prínos jednotlivých faktorov tak posilňovať, ako aj zoslabovať. Medzi takéto podmienky patrí najmä (1) *celkový fyzický vzhľad lokality* odrážajúci ekonomickú vitalitu a sociálne pomery, (2) *demokratické a transparentné inštitucionálne prostredie* s jasnými pravidlami a funkčnými štruktúrami bez korupcie, a napokon (3) *kladný postoj lokality voči rozvojovým aktivitám* so spoločnými akceptovanými predstavami.

Nie je možné úspešne realizovať aktivity v MER bez dostatočnej vstupnej **analytickej fázy**. Miestny ekonomický rozvoj si vyžaduje dobré poznanie najrôznejších aspektov miestnej a globálnej ekonomiky, správne zameranú a dostatočne komplexnú analýzu dotknutého, vhodne zvoleného územia. Bez toho nie je možné prijať adekvátnu odozvu v podobe konkrétnych nástrojov a politik plánovania rozvoja. Smerovanie analýzy miestnych podmienok, okrem všeobecne orientovaných analýz, musí rešpektovať aj miestne špecifiká. Analýzy musia byť zacielené na ekonomické a rozvojové aspekty, vzájomne previazané, smerujúce k prehľadnej identifikácii kľúčových bariér a potenciálu rozvoja. Napomáhajú k následnému využitiu v rámci SWOT analýz, marketingu a pod. Preto výsledky takýchto analýz vstupujú aj do marketingových a strategických nástrojov aplikovaných v rozvoji miest. Časť informácií býva v základných rysoch súčasťou už existujúcich plánovacích dokumentov. Je však vhodné počítať s potrebou dobre cielených a systematicky vykonávaných analýz miestnej ekonomiky. Pre ich efektívnosť je vhodné vychádzať z existujúcich poznatkov o faktoroch, či determinantoch miestneho ekonomického rozvoja. Práve na ne sa musia zamerať analýzy. Naším cieľom nie je predložiť prepracovanú metodiku, ale ponúknuť základný „vejár“ možností analýzy, z ktorých sa dajú zostaviť cieľové sféry a postupy pre potreby konkrétneho mesta.

Analýzy spojené s miestnym ekonomickým rozvojom je potrebné rozdeliť do troch širších skupín. Analýzy **potenciálu** miestneho ekonomického rozvoja sa zameriavajú na zhodnotenie súčasného stavu lokality, príležitostí a obmedzení rozvojových aktivít. Môžu sa uskutočňovať pre všetky faktory ekonomického rozvoja, alebo sa zamerať na identifikáciu kľúčových faktorov a ich hlbší rozbor. Spektrum analytických metód je veľmi široké, pričom zahŕňa postupy od jednoduchých štatistických nástrojov, cez rôzne ekonomické modely, až po faktorovú a klastrovú analýzu. Všeobecne sa sleduje diferenciácia lokálnej ekonomiky z časového, priestorového a odvetvového aspektu. Pre lokálnych aktérov a výskumníkov v tejto oblasti predstavujú významný zdroj informácií analýzy vlastnej **realizácie miestneho ekonomického rozvoja**. V rámci týchto analýz sa hodnotia prístupy, stratégie a nástroje uplatňované aktérmi v miestnom ekonomickom rozvoji. Ide napríklad o analýzy nákladov a úspešnosti určitých opatrení, výkonu administratívnych úkonov a pod. Slúžia na priebežné hodnotenie aktivít, ich modifikáciu a rozhodovanie o ďalších aktivitách. Poslednú skupinu predstavujú analýzy **efektov** miestneho ekonomického rozvoja. Hodnotí sa v

nich spätná väzba medzi prijatými opatreniami a dosiahnutými výsledkami, pričom sa porovnávajú východiskové a cieľové hodnoty. Využívajú sa podobné nástroje ako pri hodnotení potenciálu a realizácie, rozdiel ale spočíva v ich zameraní na hodnotenie minulosti, zatiaľ čo pri analýze potenciálu sa kladie dôraz na budúcnosť, a pri analýze realizácie na súčasnosť. Analýza efektov miestneho ekonomického rozvoja nie je záverečnou fázou, ale vzhľadom na cyklický charakter rozvojových aktivít je zároveň vstupnou informáciou pre nové iniciatívy.

Keďže sa otázkam konkurencieschopnosti miestnych ekonomík a faktorov miestneho ekonomického rozvoja venovalo pomerne veľa autorov (napr. Bennett a Krebs, 1991; Parysek, 2001; Blakely a Bradshaw, 2002; Wong, 1997; Wong, 2002), umožnilo nám to vybrať skupinu faktorov (tab. 3.4), ktoré aj s ohľadom na naše podmienky považujeme za dôležité. Stručne zdôvodňujeme ich význam, základné parciálne charakteristiky. Súčasne v ich rámci predstavujeme základné smery ich analýzy, vybrané indikátory, doplnené všeobecne známymi príkladmi aktivít využívaných v prospech podpory miestneho ekonomického rozvoja. Väčšiu pozornosť pritom venujeme najmä sociálno-ekonomickým faktorom.

Tabuľka 3.4 Hlavné faktory miestneho ekonomického rozvoja

- prírodné prostredie a environmentálne limity
- poloha a dostupnosť
- priestorové možnosti a infraštruktúra
- štruktúra, dynamika a organizácia miestnej ekonomiky
- technológie, inovácie a poznatkovo orientovaná infraštruktúra
- podnikateľská kultúra
- financie a investičný kapitál
- ľudské zdroje a pracovný trh
- inštitucionálne podmienky
- kvalita života

3.2.1. Prírodné prostredie a environmentálne limity

Záujem o tento asi najtradičnejší faktor rozvoja sa v priebehu dlhého časového obdobia zmenil. Tradičný „zdrojový“ pohľad sa výrazne doplnil pohľadom zameraným na kvalitu prírodného prostredia, environmentálne limity a riziká územia. Zaužívaný je záujem o hodnotenie nerastných zdrojov, energetického potenciálu (napr. slnečná energia, vodná energia), vodné zdroje, ale hodnotia sa aj klimatické podmienky, konfigurácia terénu, kvalita pôdy, fauna a flóra. Tie ponúkajú niektoré možnosti rozvoja, pričom sa často hľadá nové využitie pre dlhšie známe zdroje. V prípade využiteľnosti prírodného potenciálu je potrebné doplnenie technickými a environmentálnymi analýzami využiteľnosti. Prírodné prostredie sa dnes podrobne posudzuje z hľadiska environmentálnych limitov, rizík a hazardov. Obísť sa nemôžu ani atraktívne krajinné podmienky, alebo naopak prostredie znehodnocujúce časti krajiny, hodnotí sa rozmiestnenie funkcií v krajine. Využitie miestnych zdrojov, kvalitného prírodného prostredia, je jednou z prvých možností rozvoja, prípadne zefektívnenia fungovania miestnej ekonomiky.

3.2.2. Poloha a dostupnosť

Poloha a dostupnosť lokality sú kľúčové elementy ekonomického rozvoja, ktoré môžu byť jej významnými výhodami, alebo naopak primárnymi zdrojmi stagnácie. Poloha určitej lokality je podobne ako prírodné prostredie len ťažko ovplyvniteľný faktor ekonomického rozvoja, ktorý závisí predovšetkým od externých okolností. Fyzicko-geografickú polohu môžeme považovať z našich hľadísk skôr za statickú. Politická a ekonomicko-geografická poloha je síce dynamická, ale vyznačuje sa len pozvoľnými zmenami a veľkou zotrvačnosťou predchádzajúceho vývoja. Dostupnosť lokality je závislá predovšetkým na technologickom pokroku spoločnosti. Napriek tomu, že

jej zmena a zlepšenie spočíva najmä v rukách človeka, ktorý dokáže prekonať aj náročné prírodné bariéry, náklady takýchto aktivít sú veľmi veľké a pre individuálne lokality zvyčajne ťažko dostupné.

Podnikateľský sektor citlivo vníma predovšetkým *dopravnú polohu* – jednak pre zásobovanie svojich podnikov, ako aj pre distribúciu výrobkov a služieb. Vzdialenosti, časová dostupnosť, variabilita spojení, kvalita, bezpečnosť, ovplyvňujú ich rozhodovanie. Najviac je sledovaná poloha voči hlavným dopravným líniam, uzlom a významným centrámi podnikania a správy územia (napr. hlavné mestá, centrá regiónov). Ide najmä o prístup k diaľnicam, vysokokapacitným a vysokorýchlostným železniciam, letiskám (medzinárodným), kvalitným telekomunikačným uzlom. Za najsledovanejšiu môžeme považovať dostupnosť cestnou dopravou. Tu sú možnosti priamej aktivity miestnych aktérov obmedzené (aj samospráva priamo zodpovedá prevažne len za miestne komunikácie). Jedná sa o faktory pod kontrolou externých subjektov (štát, región, veľké právne subjekty), ktoré koncentrujú rozhodovacie právomoci a zdroje potrebné napr. k výstavbe cestnej infraštruktúry. Mestá vyvíjajú veľkú aktivitu v zlepšení svojho polohového potenciálu a dostupnosti. Na jednej strane ide najmä o lobizmus a tlak na rozhodnutia iných subjektov v prospech zlepšenia svojej polohy (napr. pripojenie na diaľnicu). Na druhej strane sú to vlastné aktivity snažiace sa zlepšiť dostupnosť napr. dotovaním frekventovaného dopravného spojenia (liniek hromadnej dopravy).

3.2.3. Priestorové možnosti a infraštruktúra

Táto sféra je jednou z rozhodujúcich oblastí, ktoré môžu obmedziť alebo podnietiť rozvoj. Najväčšie problémy môže spôsobiť nedostatok vhodných plôch, podnikateľských priestorov a pozemkov pre investorov. Veľakrát je to aj problém nevhodne využitých plôch, potreba revitalizácie, odstránenia starých objektov, či dokonca nutnosť dekontaminácie pôdy. Reštriktívne pôsobí aj ochrana územia z rôznych dôvodov a rôzne plánovacie regulatívy. Nezvládnutie tohto komplexu problémov môže viesť k paralýze miestneho rozvoja, odstrašeniu investorov, obmedzeniu expanzie už prítomných subjektov. Rozvoj nie je možný bez dostatočnej vybavenosti infraštruktúrou rozličného druhu.

Pri potrebných analýzach sa okrem tradičných prístupov, zameraných napr. na využitie zeme a plánovaciú reguláciu jednotlivých území, v súčasnosti väčší záujem sústreďuje na ponuku voľných pozemkov, podnikateľských priestorov a budov vhodných pre rozvoj. Tieto primárne poznatky však musia byť doplnené informáciami napr. o cenových podmienkach, vlastníckych pomeroch, štruktúre priestorov (výroba, administratíva, obchod a pod.) a ich vybavenosti. Podnikateľský sektor je priamo závislý predovšetkým od technickej infraštruktúry (najmä – plyn, vodovod a kanalizácia, čistenie odpadových vôd, elektrická energia, telekomunikačné siete, miestna cestná sieť). V centre záujmu sú vhodnosť parametrov a dostatočnosť kapacity jednotlivých sietí, ich dostupnosť v jednotlivých častiach mesta, spolu s možnosťou pripojenia. Nezanedbateľné sú aj nákladové podmienky a spoľahlivosť dodávok. Špecifické analýzy si vyžaduje cestná doprava v mestách, najmä s ohľadom na prepravné toky a kongescie, ako aj obslužnosť územia verejnou dopravou. Jedná sa o faktor, ktorý je často výsledkom dlhodobého investovania, a nie je ľahké ho v krátkom čase ovplyvniť bez značných nákladov.

V centre záujmu pro-rozvojových aktivít sú pozemky, plochy a objekty na podnikanie, a ich obsluženie. Hlavným cieľom je ich dostatok, vhodná konfigurácia, pripravené kompletne obsluženie (cesty, inžinierske siete vrátane napr. čistiarnie odpadových vôd, často aj správa objektov). Môžeme pozorovať dve tendencie dopytu – pre nové podniky prichádzajúce do mesta (1), a pre podniky premiestňujúce svoje prevádzky, alebo expandujúce (2) do nových priestorov (napr. v rámci mesta). Mnohé krajiny po celom svete majú rozvinuté programy (národné, regionálne, lokálne) na zabezpečenie podnikateľských plôch so všetkými štandardnými službami. Samosprávy sú často veľmi aktívne vo vlastníctve, prenájme, predaji pozemkov podnikateľom, zainvestovanie rozvojových zón, systematicky si budujú rezervy rozvojových pozemkov. Príprava priestorových kapacít pre potreby ekonomického rozvoja sa týka buď nových pozemkov, ktoré zatiaľ neboli zastavané a využívané na ekonomické aktivity, alebo ide o pozemky, ktoré už zastavané boli,

ale miera ich ekonomického využitia bola nízka resp. ich pôvodné využitie prestalo byť efektívne. V prvom prípade sa hovorí o tzv. „zelených“ *plachách*. Ich zabezpečenie si vyžaduje scelovanie rozdrobených pozemkov, zmenu ich funkčného využitia a napojenie na dopravné a inžinierske siete. Druhý prípad predstavuje revitalizácia starých priemyselných areálov, ktorá býva často spojená s ekologickými záťažami. V tejto súvislosti sa používa termín „sivé“ alebo „hnedé“ *plochy*. Príprava pozemkov na zelených lúkach je väčšinou administratívne a ekonomicky menej náročná ako revitalizácia starých priemyselných areálov, ale dôležité je zohľadniť tiež jej skryté environmentálne náklady, ktoré bývajú vyššie.

Špecifickou kategóriou sú rozvojové priestory so zvláštnym regulačným režimom známe ako tzv. *špeciálne ekonomické zóny* (angl. special economic zones), ekonomicky otvorené zóny, bezcolné zóny a pod. Boli využité vo viacerých krajinách, vrátane novo rastúcich ekonomických veľmocí ako Čína, India. Kórejská republika (napr. Liou, 2009). Ich podstatou je poskytnutie výhodnejších podmienok najmä zahraničným investorom, ktorí prinášajú pracovné príležitosti, nové technológie a indukujú dopyt u iných dodávateľov v okolí. Vo vhodných lokalitách tu môžu investori pôsobiť za výhodnejších podmienok ako na ostatnom území štátu. Hlavné nástroje, ktoré súvisia s ich atraktivitou sú nižšie dane, dlhodobé daňové prázdny, výnimky na dovozné clá a pod.

3.2.4. Štruktúra, dynamika a organizácia miestnej ekonomiky

Vývoj a stav miestnej ekonomiky sú mimoriadne významné faktory ekonomického rozvoja. Ich význam spočíva nielen v rozsahu v akom umožnili a umožňujú generovanie bohatstva lokality v minulosti a súčasnosti. Dôležitejšie sú možnosti a limity budúceho rozvoja, ktoré priamo závisia aj na trendoch predchádzajúceho vývoja. Kľúčovými charakteristikami miestnej ekonomiky sú jej štruktúra, dynamika a organizácia. Iniciatívy miestneho ekonomického rozvoja sa vždy orientovali primárne na podporu odvetví v rámci ekonomickej bázy mesta, pretože predstavujú hlavný zdroj bohatstva a ďalšej ekonomickej aktivity. Úsilie o pritiaženie a podporu exportných odvetví je logickým výsledkom týchto iniciatív. V posledných desaťročiach sa dostávajú do popredia nové prístupy, ktoré sa zameriavajú skôr na miestne špecifiká a príležitosti. Súčasným aktivitám dominuje snaha o identifikáciu a podporu klastrov, ktoré sú odrazom významných zmien v technológiách, organizácii a stratégii firiem pri prechode od fordizmu k postfordizmu. Aj tento prístup musí byť prepracovaný a nemal by znamenať redukcii pozornosti venovanej celkovému podnikateľskému prostrediu a iným častiam miestnej ekonomiky (napr. Martin a Sunley, 2003).

Analýza štruktúry, dynamiky a organizácie miestnej ekonomiky poskytuje základné poznatky o stave a vývoji ekonomickej bázy mesta. Musí postihnúť štruktúru podľa jednotlivých odvetví a podnikov aj s podrobnejšími informáciami o ich situácii a vývojových tendenciách (napr. zisk, zamestnanosť, investície a pod.). Okrem tradičných sektorových pohľadov je potrebné postihnúť veľkostnú štruktúru, pozíciu malého a stredného podnikania, dynamiku vzniku nových podnikov, väzby medzi podnikmi v meste, zapojenie do medzinárodného podnikania, prítomnosť zahraničných investorov. Begg (1999) upozorňuje napr. aj na informácie o dlhodobom vývoji hlavných odvetví v meste (z globálnejších hľadísk), vlastníctve a rozhodovacích právomociach (lokálne, vzájomné). Je snaha postihnúť miestny trh a externé trhy (obchod, služby, potenciál miestnej spotreby, veľkosť trhu). Významné sú poznatky o miestnej mzdovej úrovni, sektorových rozdieloch a tendenciách vývoja.

Najväčšiu schopnosť zabezpečiť dostatok pracovných príležitostí a príjmov majú v lokalite *veľké podniky*. Nepodielajú sa na tvorbe miestneho bohatstva len priamo svojou hospodárskou činnosťou, ale aj nepriamo vytváraním nových príležitostí na podnikanie pre svojich dodávateľov a odberateľov. Hoci môže byť veľký rozsah podnikateľských aktivít vo viacerých aspektoch pre lokalitu výhodou, spája sa aj s určitými rizikami a problémami. Veľké spoločnosti sú závislé na externých národných až globálnych podmienkach, nad ktorými lokalita nemá žiadnu kontrolu. Miestna ekonomika sa tak často stáva závislou na aktivitách s neistou budúcnosťou. Určitú istotu predstavuje len výška investovaného kapitálu, vybudovaná sieť obchodných vzťahov a iné špecifické neprenosné faktory, na ktorých bývajú firmy od lokality závislé. Veľkovýroba a veľké spo-

ločnosti organizujú svoje činnosti s cieľom dosahovať úspory z rozsahu a tým aj väčšie zisky na konkurenčnom trhu. Činnosti prevádzkované vo veľkej mierke si vyberajú svoju daň vo forme nižšej variability a vyššej štandardizácie produktov, byrokratizácie a formalizácie postupov riadenia podniku, a celkovo nízkej flexibility voči novým podmienkam na trhu. Miestne lokality závislé od jediného podniku prípadne viacerých podnikov v jednom segmente ekonomiky môžu na jednej strane prevíť za priaznivých okolností, ale na druhej strane upadať, ak sa okolnosti zmenia.

Nevyhnutnou súčasťou miestnej ekonomiky sú malé a stredné firmy s rozličným zameraním, ktoré ponúkajú produkty najlepšie zodpovedajúce špecifickým vlastnostiam lokálneho dopytu a ponuky. Ako upozorňuje Malecki (1994) *malé a stredné podnikanie* nadobúda rozličné formy. Vo svojej najmenej zrelej podobe ide o aktivity patriace do tzv. „tieňovej ekonomiky“. Nemusia to byť priamo nelegálne aktivity. Skôr sa jedná o činnosti drobných podnikateľov realizované neoficiálnym spôsobom kvôli administratívnym bariéram, ktoré sú vzhľadom na ich nízku rentabilitu len ťažko prekonateľné. Pri rozbiehaní nových firiem sa podnikatelia snažia zhodnotiť miestne vedomosti, hodnoty, skúsenosti a zdroje, aby mohli konkurovať existujúcim firmám s lepšími produktmi. Malé a stredné podnikanie býva veľmi často spojené s inováciami. Inovácie pritom neznamenajú len finančne a kapacitne náročný výskum a vývoj. V prípade malých a stredných firiem sa ako inovácie označujú skôr rozličné vylepšenia a prispôbenia existujúcich výrobkov a služieb. Inovatívne firmy sú tak schopné nielen konkurovať v daných trhových podmienkach, ale aj vytvárať nové trhy pre svoje inovatívne produkty. Ďalšou skupinou sú firmy vyplňajúce medzery na trhu prostredníctvom imitácie, spoločnosti obsluhujúce väčšie ekonomické subjekty, s ktorými bývajú aj podnikateľsky zviazané (franchising, subdodávatelia atď.). Výhodami malých a stredných podnikov vo vzťahu k miestnemu ekonomickému rozvoju je ich lokálny pôvod, flexibilita a prispôboivosť. Zlý ekonomický výsledok jednej či niekoľkých malých firiem nezasahuje lokalitu v takom rozsahu ako v prípade veľkých subjektov. Ekonomickú nevýhodu malej veľkosti sa snažia malé a stredné podniky prekonať budovaním sietí, v rámci ktorých dosahujú najmä úspory zo sortimentu a niekedy i úspory z rozsahu. Nevýhodou malého a stredného podnikania sú nedostatočné finančné, personálne a organizačné kapacity, ktoré vedú k častým zlyhaniam a krátkej „životnosti“ týchto spoločností.

V poslednom čase sa v otázkach ekonomického rozvoja a organizačných charakteristík miestnych ekonomík zdôrazňuje úloha a význam klastrov. *Klaster* sa v ekonomickej literatúre chápe ako geograficky koncentrovaná skupina navzájom prepojených podnikov istého odvetvia a pridružených inštitúcií na báze spoločných a doplnkových prvkov (Porter, 2000). Spoločné prvky reprezentujú horizontálny rozmer klastra vedúci ku zdravej konkurencii podnikov a využívaniu spoločnej infraštruktúry, kým doplnkové prvky predstavujú jeho vertikálny rozmer vedúci k vzájomne výhodnej kooperácii podnikov prostredníctvom dodávateľsko-odberateľských vzťahov. Podniky integrované do klastra získavajú konkurenčné výhody, pretože ako komplex sú dostatočne silné, flexibilné, inovatívne a efektívne. Práve vysoká produktivita, inovatívnosť a vznik nových firiem sú hlavnými prínosmi pre miestnu ekonomiku. Geografická mierka, do akej sa klastre rozvinú, závisí od priestorového dosahu pozitívnych externalít plynúcich zo spoločnej lokalizácie. Klastre sú veľmi rozmanité a dynamické kategórie z priestorového, funkčného i sektorového hľadiska. Ak opustíme odvetvový prístup a zameriame sa na regionálny rozmer klastrov môžeme hovoriť o nových priemyselných dištriktoch s výrazným globálnym potenciálom (Raco, 1999). Dobré poznanie rôznych charakteristík klastrov umožňuje rozpoznať špecifickú oprávnenosť vstupu verejného sektora do ekonomických aktivít. Práve v klastroch sa objavujú spoločné záujmy a ciele majúce pre firmy charakter externalít, ktoré môžu byť najlepšie poskytované vo forme verejných statkov a služieb. Úlohou verejného sektora je zabezpečovať tieto ciele takým spôsobom, aby prinášali pozitívne výsledky pre všetkých a zamedzili deformáciám konkurenčného prostredia (ak by bola podporovaná len určitá firma či odvetvie). Ako sumarizuje Pike et al. (2006), verejný sektor, alebo miestne rozvojové inštitúcie sa snažia mapovať a kategorizovať klastre v miestnej a regionálne ekonomike, ich geografiu, význam (export, zamestnanosť, investície), snažia sa identifikovať ich rozvojové priority a potreby. Závažnou je otázka výberu klastrov a koncentrácia zdrojov na ich podporu. Napriek značnej popularite klastrov ako teoretického východiska môžeme uviesť niekoľko problematických bodov – ich priestorová dimenzia je menej jasná, často

sa identifikujú a podporujú v mnohých mestách a regiónoch podobné klastre (bez zohľadnenia miestnych špecifik), menej jasné sú dopady na miestnu ekonomiku z niektorých hľadísk (vrátane straty pracovných miest vďaka vysokej produktivite, novej sociálnej polarizácii), či len „marketingové využitie“ módného prístupu a „imitácia“ klastrov v niektorých prípadoch (ich reálna existencia je otázna). Palazuelos (2005) upozorňuje, že len málo regiónov a miestnych ekonomík má tie správne charakteristiky na to, aby „ich“ klastre boli úspešné. Viaceré neúspešné pokusy poukazujú na ťažkosti s umelým vytváraním klastrov ak chýba tradícia spolupráce, podnikateľská kultúra, vhodná infraštruktúra, zručnosti a know-how, vhodná ekonomická štruktúra, efektívna miestna správa a zodpovedajúce ekonomické, politické, inštitucionálne a spoločenské prostredie. Novým klastrom trvá zvyčajne dlho, kým sa konsolidujú, a nemusia byť konkurencieschopné voči už existujúcim klastrom.

3.2.5. Technológie, inovácie a poznatkovo orientovaná infraštruktúra

Sú jedným z faktorov, ktoré zdôrazňovala napr. Wong (2002), pretože súčasný ekonomický rozvoj je veľmi silne závislý od schopnosti tvorby a aplikácie nových technológií nielen vo výrobe, ale aj službách. Preto je vhodné hľadať na miestnu ekonomiku cez aplikácie nových technológií, podmienok ich transferu a financovania. Najdôležitejšie je skúmanie lokálne generovaných nových technológií. Poznatkovo orientovanou infraštruktúrou v meste sú najmä inštitúcie pôsobiace v univerzitnom vzdelávaní, vede, výskume a vývoji (napr. Smith, 2003). Do novej pozície sa dostávajú aj inštitúcie blízke kultúre a umeniu, najmä v súvislosti s novšími poznatkami o úlohe kreatívneho, resp. kultúrneho „priemyslu“ v rozvoji niektorých miestnych ekonomík (napr. Watkins a Herbert, 2003). Dôležité sú ich kapacity, orientácia, kvalita, inovatívnosť, využitie, prepojenie na miestne (najmä podnikateľské) aktivity, potenciál trhového využitia, či ďalšie aktivity presahujúce ich vnútorné prostredie.

Inkubátory, technologické parky (centrá) a business parky ako zoskupenia istého počtu podnikateľov do určitých priestorov môžu napomôcť ich úspechu. Môžu využiť spoločné služby a konzultácie. Majú symbolickú hodnotu pre zvyšok miestnej komunity. Pri ich vzniku má často významnú iniciačnú úlohu verejný sektor (pozemky, budovy). Podporujú transfer technológií, ale často nemajú dostatočné zázemie (odkiaľ môžu prevziať nové technológie, alebo znalosti o nich). Len málokto má šancu prerásť do vedeckých parkov (angl. scientific park) ako hierarchicky najvyššej formy organizácie zoskupenia progresívnych technologických firiem. Veľmi často aj príliš honosné názvy skrývajú jednoduché podnikateľské centrá (zoskupenie podnikateľských subjektov napr. v jednej budove). K faktorom ovplyvňujúcim ich úspešnosť z technologických aspektov patrí aj jasnosť a vhodnosť ich vízie, flexibilita manažmentu, úroveň a kvalita asistencie, vhodnosť a vyváženosť v nich pôsobiacych firiem (staršie/mladšie, podľa sektorov), integrácia a väzby na iné subjekty a pod. (napr. Hannon a Chaplin, 2003).

V posledných rokoch sa do centra pozornosti logicky dostáva práve model rozvoja založený na jeho kvalite a progresívnej znalostnej podstate (napr. Malecki, 2007). Tieto prístupy zdôrazňujú podporu podnikania a **rozvoj založený na nových technológiách, znalostiach a kreativite**. Rozvoj sa v takomto prípade opiera o výraznú zmenu štruktúry miestnych ekonomík v prospech progresívnych odvetví výroby a služieb v kombinácii s atraktívnymi podmienkami pre život, najmä pre najtvorivejšiu časť pracovnej sily. Progresívne a najmä veľké mestá sa sústreďujú na *rozvoj na báze kultúry a kreativity* (angl. culture and creative industries – CCI). Hoci sa tento sektor ťažšie štatisticky identifikuje, o jeho váhe svedčí, že už v r. 2000/2001 pracovalo v tomto sektore vo Viedni okolo 100-120 tisíc pracovníkov (City of Vienna, 2004). Príťažlivé sa stali *poznatkovo náročné podnikateľské služby* (angl. knowledge intensive business services – KIBS). O pozornosti takýmto odvetviam svedčí aj skutočnosť, že Eurostat (2009) pozná napr. podobnú kategóriu *poznatkovo náročné služby* (angl. knowledge intensive services – KIS), kam radí ešte aj finančné sprostredkovanie, aktivity na trhu práce, trhu nehnuteľností, bezpečnostné služby, verejnú správu, školstvo, zdravotníctvo a sociálnu prácu, vodnú a leteckú dopravu, poštu a telekomunikácie.

Stále však zostáva medzi prioritami aj rozvoj na báze vysokých technológií. Ten je definovaný ako sektor *vysokých technológií vo výrobe* (angl. high technology manufacturing) – produkcia liečiv, počítačov, elektroniky, medicínskych a optických výrobkov, hodín, lietadiel a kozmickej techniky (napr. Eurostat, 2009). Náčrt ktoré časti ekonomiky sa prevažne zaraďujú do týchto atraktívnych odvetví prináša tab. 3.5. Tieto odvetvia sa súčasne opierajú o intenzívne lokálne vzájomné vzťahy, siete a interakcie. Stávajú sa významnou súčasťou konkurencie medzi mestami, ktoré sa v týchto sektoroch snažia presadiť.

Tabuľka 3.5 Základné časti progresívnych odvetví miestnej ekonomiky

Poznatkovo náročné podnikateľské služby

- *počítačové a súvisiace činnosti* (software, databázy, hardware konzultácie)
- *výskum a vývoj*
- *podnikateľské služby* (právne, účtovnícke, daňové poradenstvo, prieskum trhu a verejnej mienky)
- *reklama a marketing*
- *architektúra a projektovanie*
- *technologické a manažérske poradenstvo*
- *technické testovanie a analýzy*

Odvetvia na báze kultúry a kreativity (kultúrno-kreatívny priemysel)

- *vydavateľský priemysel* (knihy, noviny, fonografický priemysel)
- *filmový priemysel* (produkcia filmov, TV programov, distribúcia, kiná)
- *hudobné, vizuálne a dramatické umenie* (nezávislí umelci, divadlá, kabarety, cirkusy, umelecké agentúry, technologické zabezpečenie a servis)
- *žurnalisti a tlačové agentúry*
- *komerčné múzeá, galérie, starožitnosti*
- *obchod s tovarom na báze kultúry* (s hudbou, knihami, umeleckými predmetmi)
- *architektonické kancelárie* (vrátane interiérového navrhovania, záhradnej a krajinnej architektúry, dizajnu, stavebného inžinierstva a projektovania)
- *priemysel dizajnu* (priemyselný, módný, textilný a pod.)
- *reklama a propagácia* (vrátane dizajnu)
- *výroba software a hier* (vrátane konzultácií, mimo výroby hardware a spracovania dát)

Zdroj: spracované podľa Muller a Doloreux, 2007; Fesel a Sonderman, 2007; City of Vienna, 2004; Christophers, 2007.

3.2.6. Podnikateľská kultúra

Dôvodom veľkého záujmu o podnikateľskú kultúru je nenahraditeľná úloha podnikateľa a podnikania v trhovej ekonomike. Podnikateľská činnosť je hybnou silou trhových procesov. Podnikateľ sa snaží čo najlepšie predpokladať budúcu situáciu na trhu a prispôbiť sa jej s cieľom dosiahnuť maximálny možný zisk. Podnikateľskú kultúru každej lokality charakterizuje viacero faktorov (Malecki, 1994). Najvýznamnejšie sú dve protichodné tendencie – konkurencie a kooperácie v rámci lokality, ktoré prispievajú k udržaniu konkurencieschopnosti a diverzity v nej pôsobiach podnikateľských aktivit. Podnikateľská kultúra lokality sa odráža najmä v intenzite vzniku a rozvoja nových podnikov, stabilite a expanzii fungujúcich podnikov a vo vytváraní väzieb medzi podnikmi (Wong, 2002). Pre zlepšenie podnikateľskej kultúry v lokalite je nevyhnutné poučiť sa z predchádzajúceho vývoja, vymieňať si a spoločne zdieľať potrebné informácie a skúsenosti v tzv. „learning economy“ – učiacej sa ekonomike (Raco, 1999).

Sledovanie tohto faktora odráža viaceré prístupy rešpektujúce hlbšiu potrebu poznania podnikateľskej sféry v meste. Objavuje sa v prácach mnohých autorov (napr. Camagni, 2002, Blume, 2006) a pod mnohými názvami – ako *podnikateľská – kultúra, vitalita, milieu, klíma* atď. V centre záujmu je dynamika vzniku nových podnikov a zániku neúspešných podnikov, aj s analýzou príčin daného vývoja. Ide aj o vzťahy medzi podnikmi a podnikateľmi/majiteľmi navzájom. Významná je otázka existencie spoločných zdieľaných hodnôt. Ide o atmosféru spolupráce a koordi-

nácie, dôvery, spolupatričnosti, žičlivosti, vzájomnej pomoci, schopnosti kolektívneho učenia sa. Poznania – aká je celková spokojnosť podnikateľov s pôsobením v danej lokalite?

V konečnom dôsledku ide tiež v mnohom o iniciatívy orientované na ľudské zdroje. Zahrňa sa sem najmä *poradenstvo, konzultácie a podpora podnikania*, ale aj rizikový kapitál, technologické centrá a biznis parky. Cieľovým segmentom je malé a stredné podnikanie a predovšetkým ich konkrétni nositelia – súčasní i potenciálni budúci. Tu sa tvorí veľké množstvo nových pracovných miest, pretože pritiahnutie veľkých podnikov z externého prostredia, resp. vznik veľkých podnikov sú menej časté. Malé a stredné podniky majú však problémy pri zakladaní a počas prvých rokov fungovania. Byť úspešným podnikateľom je súhra mnohých okolností, osobných predpokladov, ako aj ústretového externého prostredia. Poradenstvo, konzultácie, podpora podnikania majú pomôcť týmto podnikom v orientácii napr. v exportných a importných procedúrach, pracovnom práve a pravidlách trhu práce, kontaktoch na výskum a vývoj, patentové inštitúcie, dane a finančný manažment, zdroje rizikového kapitálu. Dostupné sú najmä od lokálnych pracovísk obchodných komôr, podnikateľských agentúr, miestnej verejnej správy (pozemky, podnikateľské priestory, plánovacie regulatívy), súkromných spoločností. Takouto cestou sa počas dlhšieho obdobia môžu vychovať schopní podnikatelia a sformovať priaznivú podnikateľskú klímu, kde sa princípy kooperácie a konkurencie vhodne skĺbia.

3.2.7. Financie a investičný kapitál

Financie a investičný kapitál sú najvýraznejším limitujúcim faktorom akýchkoľvek ekonomických aktivít. Ich nedostatok a rozptýlenosť v konkrétnej lokalite preto býva najväčšou prekážkou miestneho ekonomického rozvoja. Kľúčovou aktivitou sa tak stáva schopnosť miestnych predstaviteľov presvedčiť potenciálnych externých partnerov o výhodnosti a efektívnosti navrhovaných rozvojových aktivít v danej lokalite. Nedostatok financií môže byť prekonaný na jednej strane pomocou externých finančných zdrojov. Na druhej strane prednosťou miestnych finančných zdrojov je ich lepšia dostupnosť, nižšia cena, lokálna kontrola a prispôsobivosť miestnym cieľom a požiadavkám. Efektívnejšie výsledky dosahuje prítomnosť rizikového kapitálu v privátnom sektore a financovanie rozvojových aktivít vlastným privátnym sektorom než vytváranie fondov a pridelenie dotácií a iných prostriedkov z verejného sektora (angl. napr. „financing is better than funding“; Eisinger, 1991).

Pre dosiahnutie úspechu v miestnom ekonomickom rozvoji je nevyhnutné *analyzovať finančnú situáciu jednotlivých aktérov*. Musia byť vyhodnotené dokumenty hovoriace o financiách miestnej samosprávy, štátnej správy, kľúčových miestnych podnikateľských subjektoch, možnostiach miestnych finančných inštitúcií. Vhodný je aj prehľad o potenciálnych externých zdrojoch najrôznejšieho pôvodu (štátny rozpočet, špecializované grantové schémy, rizikový kapitál), vrátane celkovej investičnej klímy (prílev investícií, reinvestovanie ziskov). S ohľadom na rozvoj je potrebné ohodnotiť aj finančné možnosti obyvateľov a návštevníkov. Giles a Blakely (2001) upozorňujú aj na potrebu veľmi *profesionálne zdatného personálu zaoberajúceho sa financovaním rozvoja*. Musí byť zdatní v získavaní verejných, súkromných zdrojov, i zdrojov rizikového kapitálu. Musia byť schopní dlhodobo „pracovať“ s investormi i bankármi a motivovať ich k aktivitám vo svojom meste.

Financovanie rôznych aktivít spojených s miestnym ekonomickým rozvojom je jedným z najväčších problémov ich uskutočňovania, a to nielen v tranzitívnych ekonomikách, ale aj v najvyspelejších krajinách. Podieľať sa na financovaní musí čo najviac aktérov MER. Býva to však s rôznou váhou, rôznymi formami, napr. nepriamo pomocou rôznych iných druhov aktív (napr. nehnuteľnosti). To súčasne neznamena, že všetky zdroje budú miestne, naopak ich veľkou časťou môžu byť finančné zdroje pochádzajúce z fondov aktérov s bázou mimo danej lokality, či externých rozvojových fondov (tab. 3.6).

Financovanie MER má **dva základné aspekty – financovanie rozbehu a udržiavania procesu MER** (prípravných, plánovacích, projektových prác, formovanie a udržiavanie organizačných štruktúr) a **financovanie samotných rozvojových aktivít** (napr. investícií). Náročné sú obidve etapy. V prvom prípade ide o „pravidelnosť“ výdavkov a pri druhom aspekte skôr o ich často značnú

výšku. Ťažkosťou niekedy je, že je potrebné zorganizovať spoľahlivé dlhoročné „viac-zdrojové“ financovanie (prostriedky pochádzajú od rôznych aktérov a z rôznych fondov). Najvýznamnejším partnerom, ktorý môže ovplyvniť financovanie MER sú miestne samosprávy. Do časti projektov a súvisiacich inštitúcií nezriedka vstupuje finančnou podporou aj štát.

Tabuľka 3.6 Hlavné kategórie zdrojov financovania miestneho ekonomického rozvoja

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • prostriedky samotných aktérov <ul style="list-style-type: none"> <i>prostriedky súkromných investorov</i> <i>prostriedky miestnych samospráv</i> <i>prostriedky ostatných inštitúcií miestnej a regionálnej verejnej správy</i> <i>zdroje iných účastníkov</i> • zdroje pochádzajúce z komerčných úverov <ul style="list-style-type: none"> <i>komerčné banky</i> <i>špecializované banky</i> <i>hypotekárne banky (u časti projektov)</i> • nadnárodné bankové inštitúcie podporujúce rozvoj – EIB, WB, EBRD • špecializované fondy (napr. štátne, regionálne a miestne) • prostriedky nadácií (domáce, zahraničné) • fondy zahraničnej pomoci (napr. UNDP) • bilaterálne programy podpory rozvoja • zdroje pochádzajúce z fondov Európskej Únie |
|---|

Najobľúbenejším finančným nástrojom rozvoja sú **granty** (či už priamo na rozvojové projekty, alebo financovanie organizačných štruktúr, plánov rozvoja a pod.). Počíta sa pritom, že sú to ne-návratné prostriedky, pri ktorých hlavným problémom býva ich samotné získanie (grantových prostriedkov nikdy nie je dosť pre všetkých), potreba spolufinancovania, čiastočne aj viazanie ich použitia v súlade so schváleným projektom, na ktorý boli získané (čo znamená určitú obmedzenú flexibilitu po schválení). **Pôžičky a úvery** sú štandardným zdrojom financovania rozvoja. Sú návratnými zdrojmi vrátane dohodnutého úroku. Tu už do hry vstupuje kvalita žiadateľa o pôžičku, či rizikovosť financovaného projektu. Nie je zriedkavá ani forma leasingu pri niektorých špecifických aktivitách.

Aktivity vo sfére **rizikového kapitálu** reagujú na existenciu „medzery“ v štandardných finančných úverových schémach – mnohé rozvojové podnikateľské zámery sú podľa nich nevhodné. Súvisí to aj so situáciou v bankovom sektore. Vyžaduje si to vznik špecifických finančných inštitúcií (kde sa verejný sektor podieľa na vykrytí určitej miery rizika i určitého podielu strát). Spolupráca ostatných partnerov je dôležitá v redukovani rizík takýchto podnikateľských zámerov. Veľmi často sú to dodatočné zdroje. Miestne finančné inštitúcie ponúkajú podporné fondy. Vlády ponúkajú mäkké pôžičky, dotácie na úroky, garancie úverov.

Jedným z bežných postupov je vytvorenie špeciálneho **rozvojového fondu**, alebo rozvojových fondov pri vybranej jednej či viacerých partnerských rozvojových inštitúciách či aktéroch. Pri rozvojovom fonde by malo platiť, že ide o prostriedky pochádzajúce z rôznych zdrojov. Tu by mali v zmysle dohodnutých pravidiel byť prístupné prostriedky na prípravu projektov, štúdií, školenia, rekvalifikácie, úverové zdroje, nákup pozemkov/objektov, technológií, marketing a pod. Podstatnou kvalitou takéhoto fondu musí byť absolútna hodnovernosť a kredit, zodpovedajúce riadenie – spravodlivosť, otvorenosť, odborná zdatnosť, jednoznačné pravidlá fungovania a pridelovania prostriedkov a pod. Jeho fungovanie musí byť v súlade so strategickými dokumentmi, definovanými prioritami. Samozrejme monitoring aktivít, vynakladania prostriedkov je rovnako dôležitý. Okrem priameho financovania vybraných aktivít môže obsahovať aj vlastnú „grantovú schému“ v prospech rozvojových projektov v meste.

3.2.8. Ľudské zdroje a pracovný trh

Význam ľudských zdrojov v rozvoji miestnej ekonomiky neustále rastie. Je to jedna z najcennejších hodnôt lokality. Bez kvalitného ľudského potenciálu neexistuje úspešná miestna ekonomika, ani impulzy, aktivity a zdroje prichádzajúce z vonkajšieho prostredia sa tu nedokážu trvalo zachytiť a rozvinúť. Konkrétne sa prejavuje aj v rôznych charakteristikách pracovného trhu. V politikách miestneho ekonomického rozvoja sa súbežne s pokrokom a rastúcimi možnosťami miestnych komunít mení kvantitatívny prístup k ľudským zdrojom a zamestnanosti na kvalitatívny. Pôvodné ciele zamestnať čo najviac ľudí za akýchkoľvek podmienok bez ohľadu na požadovanú kvalifikáciu, mzdové ohodnotenie a produktivitu práce, sú postupne nahrádzané úsilím o vytvorenie lepších pracovných príležitostí spojených s technologickými inováciami, vyššou produktivitou a vyššími mzdami, ktoré sú náročnejšie na zručnosti a znalosti zamestnancov. Už pomerne dlho je známe (napr. Lovering, 1988), že práve táto sféra je jednou z najprirodzenejších pre aktivity verejného sektora v ekonomickom rozvoji. Ako inštitúcie pracovného trhu, tak aj inštitúcie vzdelávania sú typickými časťami verejného sektora a aj miestna samospráva má v ich rámci významné pozície. Preto ich aktivita v tejto oblasti MER je jednou z najopodstatnenejších.

Je pochopiteľné, že práve ľudské zdroje sú predmetom podrobných a systematických analýz, kde miestne inštitúcie pracovného trhu hrajú významnú úlohu. Vstupnou časťou sú demografické analýzy – štruktúry obyvateľstva, prirodzený pohyb, migračné toky, aj vo väzbe na sociálno-ekonomický rozvoj. Pri analýze trhu práce sa sledujú vývojové tendencie, ich pravidelnosti, štruktúra, citlivá býva veková štruktúra, podrobnejšie sa sledujú rizikové skupiny (najmä mladí ľudia), súlad ponuky a dopytu po pracovnej sile (zhodnosť kvalifikácie), možnosti rekvalifikácií, vplyv sociálnej legislatívy a postoje k práci. Takéto analýzy musia dobre vystihnúť charakteristické potreby tvorby pracovných miest a na druhej strane možnosti efektívne využiť existujúcu pracovnú silu a jej znaky. Zvláštna pozornosť sa venuje odvetvovej štruktúre zamestnanosti, jej vývoju, štruktúre nezamestnaných podľa rôznych znakov a krízových interakcií. Zdôrazňovaná býva aj potreba prehľadu o podrobnejších charakteristikách zameraných na najkvalitnejšie miestne segmenty pracovnej sily (manažéri, vedci, technici, vysokokvalifikovaní odborníci v službách a administratíve a pod.). V súčasnosti naberať na význame aj hodnotenie rozsahu a smeru zapojenia, ako aj kvality prítomnej zahraničnej pracovnej sily.

Ľudské zdroje sú predmetom mnohých iniciatív v prospech ich zlepšenia a prispôsobenia potrebám podnikateľskej sféry. Vo sfére **všeobecného vzdelania** (prevažuje všeobecné, centralizované, štandardizované) – sa uvádza potreba prispôsobenia miestnych učebných plánov potrebe podnikateľov; poznania miestnej ekonomiky, získavania pracovných skúseností (praxe); organizovania dočasného pracovného umiestnenia; mnohostranných stretnutí a seminárov o vzdelávaní v obci; podpora a participácia na riadení škôl; sponzorské dary podnikateľov vzdelávacím inštitúciám. Najdôležitejšie sú rôzne formy väzieb a koordinácie medzi vzdelaním, verejnou správou a podnikaním na miestnej úrovni.

V prípade **odbornej prípravy, prípravy na samozamestnávanie** sa jedná o oveľa priamejšie napojenie na podnikanie v lokalite, ako v prípade vzdelania. Zahrňuje to najmä – poskytovanie priestoru pre odbornú prípravu v podnikoch, dobré súkromné, ako aj verejné odborné školstvo, príprava na samozamestnanie (časť povolání). Podnikateľský sektor by mal definovať svoje potreby. Problémom preto býva, ak podnikateľská sféra nejaví záujem o spoluprácu. Koordinácia môže mať podobu napr. rôznych mnohostranných seminárov, spoločných orgánov. Môže to znamenať aj to, že podnikatelia znášajú časť nákladov prípravy. Mnohé obce poskytujú podporu spoločnostiam, čo príjmu študentov (napr. do určitého počtu študentov), vznikajú privátne, alebo spoločné centrá odbornej prípravy (kombinujúce rôzne zdroje). Špecifické iniciatívy sa orientujú na ďalšie vzdelávanie a rekvalifikácie (podpora predovšetkým z úrovne štátu). Ide aj o ďalšie využitie existujúcich vzdelávacích kapacít (odborných škôl, univerzít a pod.).

Vzdelávanie v riadení má dva základné smery – *príprava manažérov v rámci podnikov – podnikateľských lídrov* (1) a *príprava odborníkov v riadení a iniciovaní ekonomického rozvoja* (2). Prípravu je potrebné orientovať na odborníkov v riadení a iniciovaní rozvoja, ktorí chápu podstatu podnikania, a súčasne aj podnikateľov chápujúcich širší rámec a efekty miestneho rozvoja, hľadiacich za horizont vlastného podniku. Vo veľkých korporáciách existujú vnútorné programy

prípravy manažérov. Čím menšia spoločnosť, tým ide o menej častú záležitosť. Nedostatok času u manažérov je tiež pravidlom a obmedzením. Klasické univerzity nebývajú vždy dostatočne flexibilné a praktické na tento typ vzdelávania (záujem je skôr o kurzy, večerné kurzy, víkendové vzdelávanie a pod.). Aj u nich však nájdeme veľa prispôbených programov v podobe dištančného vzdelávania, skrátených programov a pod. Vo svete je to viac vzdelávania prostredníctvom obchodných komôr, združení podnikateľov a špecializovaných privátnych subjektov. Nevyhnutným sprievodným javom rastu komplexnosti a náročnosti realizácie miestneho ekonomického rozvoja sú vysoké nároky na profesionalitu pracovníkov zodpovedných za miestny ekonomický rozvoj (napr. Blair, 1999). Výsledkom je väčšia pozornosť ich príprave v rôznych formách univerzitného vzdelávania.

Nevyhnutná je dostatočná miera **difúzie rozvojových cieľov**. Cieľom je šírenie rozvojových iniciatív (informácie, efekty, dôsledky) naprieč celou komunitou, aby bola dostatočne pro-rozvojovo zmyšľajúca. Ide o formovanie pozitívnej percepcie svojho mesta a jeho rozvojových možností u miestnych obyvateľov. Zámerom je dosiahnutie sebadôvery a vzájomnej dôvery, dôležitých pre celkovú podnikateľskú a rozvojovú klímu. Ide o vnímanie potrieb podnikateľov, podnikov, obce, o chápanie ich záujmov. Bez širokej základne akceptácie rozvoja nie je možné rozvoj uskutočňovať.

3.2.9. Inštitucionálne podmienky

V súčasnosti vládne zhoda v akceptovaní veľkej úlohy, ktorú zohrávajú inštitúcie v ekonomickom rozvoji. Je to aj odraz rozmachu inštitucionalistických prístupov k miestnemu a regionálnemu ekonomickému rozvoju (podrobnejšie napr. Blažek a Uhlíř, 2002; Pike et al., 2006; Blair a Carrol, 2009). V lokálnom aj regionálnom priemete sú inštitúcie z rôznych hľadísk diferencované a ovplyvňujú diferencovanosť rozvoja. Inštitúcie iniciujú, ovplyvňujú, modifikujú rozvoj v najrôznejších podobách. V poslednom období nastáva posun od formovania inštitúcií a nadväzného budovania organizácií zameraných na jeden cieľ k širokospektrálne orientovaným, vzájomne spolupracujúcim subjektom rôzneho pôvodu a povahy, či už sú to inštitúcie a organizácie privátneho, verejného, alebo neziskového sektora. Predpokladá sa, že silné inštitucionálne zázemie, inštitucionálna bohatosť (v anglicky písanej literatúre sa často používa termín „institutional thickness“) a inštitucionálne vzťahy sú predpokladom úspešného rozvoja. Nejedná sa len o „kamenné“ inštitúcie ako rôzne organizácie, ale o veľmi široké spoločenské chápanie inštitúcií ako určitých zvykov, tradícií správania sa, nepísaných neformálnych pravidiel, končiac politickými, ekonomickými a právnymi inštitúciami a normami. Tie sú integrálnou súčasťou spoločenského života a podstatne ovplyvňujú možnosti rozvoja. Môžu veľmi prispievať, alebo naopak brániť rozvoju. Už pomerne dlhšiu tradíciu má v ekonomickej geografii rozlišovanie medzi chápaním inštitúcií ako zmesi pravidiel, regulatívov a limitov na jednej strane (niekedy aj inštitúcie ako pravidlá hry) a ako organizácií (tzv. aktérov „hry“) vo forme politických, ekonomických, spoločenských a vzdelávacích jednotiek (napr. Rafiqui, 2009). Dobré poznanie inštitucionálneho prostredia si vyžaduje špecifický výskum. Jedná sa o pomerne náročnú analýzu organizačných štruktúr, politickej štruktúry, vlastníckych pomerov, štatútov, personálnych kapacít, väzieb, ich výkonností, dokumentov a projektov, stability fungovania a financovania, sledovania postojov vo vzťahu k rozvojovým cieľom. Musí kombinovať prístupy známe z organizačnej analýzy, obsahovej analýzy, prieskumov názorov reprezentantov inštitúcií, expertných hodnotení.

Pozornosť venovaná inštitucionálnemu prostrediu je jednou z najtypickejších čŕt aktivít na podporu miestneho ekonomického rozvoja. Stalo sa tak v podmienkach globalizácie, kedy zapojenie miestnej ekonomiky do globálnych ekonomických tokov úzko súvisí so schopnosťou miest a regiónov rozvinúť svoje inštitucionálne schopnosti (Amin a Thrift, 1995). Predpokladá sa, že firmy gravitujú do lokalít, ktoré poskytujú najlepšie inštitucionálne prostredie podporujúce ich potreby. Amin a Thrift ďalej zdôrazňujú potrebu existencie bohatého inštitucionálneho prostredia, tvoreného množstvom inštitúcií najrôznejšieho druhu (verejná správa, podnikateľské subjekty a združenia, nadácie, rozvojové agentúry, združenia atď.), ktoré môžu poskytovať bázu pre rozmach určitých miestnych skúseností, ako aj kolektívne zastúpenie v spoločenských sieťach. Vyža-

duje sa však vysoká miera interakcie medzi nimi v meste, rozvoj tejto siete vzťahov do určitej vyššej formy koordinácie a kooperácie, pevnejšej štruktúry vzťahov, až do určitého spoločného vedomia – identifikácie sa so spoločnými cieľmi. Významný je preto aj samotný proces formovania vzťahov, sietí interakcií, vzory súvisiaceho správania, ich udržiavanie – zdieľanie spoločných noriem a hodnôt, ktoré formujú celkovú atmosféru v meste. Úspech si však vyžaduje aj flexibilitu, inovatívnosť, vzťahy dôvery a reciprocitu medzi partnerskými inštitúciami. Nedostatkom môže byť nielen nedostatok inštitúcií, ale aj ich prebytok, konkurencia, nejasnosť a prekryvanie cieľov a funkcií, nekoordinovanosť. Nemôžeme zabudnúť na politické vplyvy, či pripravenosť podieľať sa na jednotnej stratégii. Pichierri (2002) v kontexte hľadania súladu záujmov a cieľov rôznych aktérov v miestnom rozvoji upozorňuje najmä na riziká spojené s prítomnosťou „globálnych“ aktérov (napr. nadnárodné spoločnosti zahľadené do svojich globálnych cieľov a sietí), prílišnej inštitucionálizácie (veľa inštitúcií, cynické správanie, korupcia či efekt, kedy „inštitúcie sa stanú cieľom“) a príliš málo implementácie (málo viditeľných výsledkov). Potenciálne konflikty sa treba pokúsiť odhaľovať a eliminovať. Potrebne je sledovať aj organizačné inovácie a adaptovať inštitúcie na ich nové ciele. Úspešnosť sa odvíja od veľmi citlivého a racionálneho vnímania spolupráce a konkurencie medzi firmami. Aj konkurenti môžu nájsť priestor vzájomne výhodnej spolupráce. Vzájomná výhodnosť sa stretáva tiež v oblasti vzťahu privátneho, verejného a tretieho sektora. Rozhodujúce schopnosti sú vzájomná komunikácia a spolupráca. Cieľom je vytvoriť kultúru vzájomnosti, ochoty učiť sa a generovať nový unikátny charakter rozvoja.

Siete spolupracujúcich firiem, spolupracujúcich inštitúcií – aktérov, bohaté podporné prostredie sú veľmi dôležité najmä v regiónoch, kde rozvoj závisí od dynamiky rozvoja malého a stredného podnikania. Tie potom môžu umožniť životaschopný tok informácií, znalostí, zručností a financií v miestnej ekonomike. Cieľovým stavom je tvorba vhodného spoločenského a kultúrneho prostredia ako výsledku interakcií všetkých miestnych aktérov, určité spoločné vedomie vzájomnej závislosti od lokality, vzájomná ústretovosť. Pri celi, ktorým je miestny ekonomický rozvoj sa hranice medzi sektormi stávajú rozmazané. Okrem ich spolupráce a partnerstva je významným faktorom *prítomnosť lídrov* aktívnych v presadzovaní cieľov ekonomického rozvoja (napr. Ahlbrandt, 1990; Valler, 1996). Dosiahnutiu úspechu pomôžu lídri zastupujúci kľúčové inštitúcie, sektory (napr. podnikateľov), ako aj líder/lídri reprezentujúci celý proces rozvoja. Kým v americkom prostredí majú tradične často kľúčovú úlohu lídri z privátneho sektora, v európskych podmienkach je tento aspekt vyváženejší, s významnou úlohou lídrov z verejného sektora, vrátane volených predstaviteľov samosprávy. Líderská pozícia miestnych samospráv môže byť vo všeobecnosti jednak prirodzená (napr. vďaka prirodzenej autorite a charizme vedúceho predstaviteľa samosprávy), ale veľmi často vychádza z platnej legislatívy jednotlivých štátov. Keďže sa spracúvajú rôzne rozvojové dokumenty a politiky v zmysle zákonov, ich vedúca úloha je priamo vyvolaná (napr. vo Veľkej Británii, Fuller et al., 2004). Na čelo takýchto aktivít sa preto dostávajú najmä predstavitelia samospráv.

Explicitne rozvojovými inštitúciami sú **rozvojové agentúry**. Tie môžu mať rôzny základ – od iniciovaných mestom, regiónom, štátom, až po privátne formované inštitúcie. V mnohých prípadoch sa však snažia časť týchto funkcií suplovať vybrané oddelenia mestských úradov. Inou inštitucionálnou možnosťou je vytvorenie *združenia*, resp. *spoločnosti pre miestny rozvoj*, pričom môže pokrývať mesto a jeho zázemie. Bývajú vhodnou platformou na koordináciu, plánovanie, ale aj prípravu a riadenie vybraných rozvojových projektov. Hoci podľa názvu sú blízke regionálnej dimenzii aktivít, ich reálna činnosť sa významne týka miestnych ekonomík. Vzhľadom na ich počet je ich operačným priestorom jeden, alebo niekoľko funkčných mestských regiónov.

Špecifickými inštitúciami vo vzťahu k lokalitám a ich ekonomickému rozvoju sú tzv. **komunitné iniciatívy** (Blakely a Bradshaw, 2002). Všeobecne sa týmto termínom označujú politické prístupy orientované na riešenie rozvojových otázok komunit, ktoré v priebehu ich realizácie zvyčajne získavajú konkrétnu inštitucionálnu a organizačnú formu (miestne rozvojové agentúry, družstvá, realitné spoločnosti a pod.). Zameriavajú sa na riešenie veľmi citlivých otázok spojených so *zabezpečením pracovných príležitostí a bývania pre marginalizované a zraniteľné skupiny miestneho obyvateľstva* (rodiny s nízkym príjmom, dlhodobo nezamestnaní, invalidi, mladí absolventi škôl, dôchodcovia, sociálne neprispôsobiví občania a pod.). Sú prejavom rozvojových aktivít, ktoré majú byť nielen „ekonomicky efektívne“, ale aj „sociálne spravodlivé“. Miestne spoločenstvá

chcú prevziať kontrolu nad ekonomikou do vlastných rúk a podriaďiť jej výsledky verejnému záujmu. Predstavujú alternatívu k tradičným ekonomickým aktivitám, pretože pri ich prevádzke využívajú verejné vlastníctvo, spoločné demokratické riadenie, strategické plánovanie a vzájomnú spoluprácu.

3.2.10. Kvalita života

V poslednom období sa aj napriek svojej nejednoznačnosti a kontroverznosti považuje kvalita života v lokalite za jeden z najvýznamnejších faktorov miestneho ekonomického rozvoja. Hoci je chápanie tohto pojmu v literatúre veľmi pestré, autori ju zvyčajne definujú ako vhodnosť lokality na bývanie, život a podnikanie. Hodnotenie kvality života je nevyhnutne subjektívne. Zahŕňa rozličné atribúty, ktoré sa často nedajú exaktne merať. Za najdôležitejšie sa považujú stav prírodného prostredia, fyzický vzhľad lokality, kultúrne dedičstvo, bezpečnosť, dopravné zabezpečenie, dostupnosť špecifických tovarov a služieb, pomer príjmov a životných nákladov a pod. (Wong, 1997). Ak vnímame kvalitu života vo svetle uvedených charakteristík, môžeme povedať, že od nej priamo závisí životná úroveň a jej odraz v životnom štýle miestnych obyvateľov.

Kvalita života sa stáva podmienkou a dôležitým faktorom pre prilákanie a zotrvanie investícií nielen v technologicky náročných odvetviach. Aj predstavitelia odvetví s nízkymi požiadavkami na kvalifikáciu pracovných síl si uvedomili, že vyššia kvalita života v lokalite šetrí náklady na získanie a udržanie pracovníkov, ktoré by boli potrebné v menej vhodných lokalitách. Príčinná súvislosť medzi kvalitou života a ekonomickým rozvojom v lokalite napriek tomu nie je jednoznačná. Kvalita života môže byť tak predpokladom, ako aj dôsledkom rozvojových aktivít, pričom nie vždy s ňou musí byť nejaký rozvoj spojený.

Veľký význam v hodnotení kvality života konkrétnej lokality predstavuje jej percepcia domácnosťami rezidentmi a potenciálnymi imigrantmi, ktoré sa bežne označujú ako imidž lokality. V prípade ak sa stáva imidž lokality negatívny, znižuje sa miera jej návštevnosti a imigrácie. Ubúdajú krátkodobé i dlhodobé investície a navyše dochádza k emigrácii firiem a obyvateľov do priaznivejších oblastí. Udržanie kladnej percepcie sa tak stáva kľúčovou úlohou predstaviteľov mesta. Propagácia a reklama vybudovaného pozitívneho imidžu lokality je vhodným nástrojom na dosahovanie ďalšieho ekonomického rozvoja.

Analýza kvality života sa zvyčajne vykonáva externe s cieľom porovnať rôzne potenciálne lokality z hľadiska ich vhodnosti na naplnenie istých zámerov. V miestnom ekonomickom rozvoji dominuje skôr potreba vnútorného monitoringu a hodnotenia, ktorá pomáha zachytiť negatívne trendy v ranom štádiu a sledovať dosahovanie dlhodobých zámerov. Kombinácia objektívne zvolených a merateľných ukazovateľov s prieskumom subjektívnej mienky obyvateľov prináša kvalitnejšie výsledky analýzy a zároveň umožňuje lepšie identifikovať cieľové zložky v nejasnom faktore kvality života (Myers, 1987). Teoreticky sa k oblasti komplexného hodnotenia životnej úrovne a kvality života blížila analýza potrieb miestneho spoločenstva (biologické, obytné, kultúrne, spoločenské a pod.). Musí sa však jednať o segmentovaný výskum, dobre postihujúci rôzne definované časti miestnej populácie. Špecifickú úlohu predstavujú analýzy imidžu lokality, spokojnosti a percepcie u vlastných obyvateľov v rôznych sférach (bývanie, školstvo, kultúra, zdravotníctvo, cestovný ruch, a pod.). Poznatky musia byť kvantitatívne, ako aj kvalitatívne.

3.3. MIESTNY EKONOMICKÝ ROZVOJ V PODMIENKACH MIESTNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU

Obnovenie miestnej samosprávy obcí na prelome 80. a 90. rokov 20. storočia sa spájalo s celkovou transformáciou spoločenských a ekonomických pomerov. Tieto procesy sa na regionálnej

a lokálnej úrovni často odrážali nielen pozitívne, ale prinášali so sebou tiež viaceré negatívne dopady. Jednoznačným prínosom bola pre obce možnosť spravovať miestne záležitosti vo vlastnej réžii prostredníctvom demokraticky volených predstaviteľov. Ich možnosti narastali decentralizáciou, a aj pod tlakom transformačných problémov sa v obciach začali viac zaujímať o otázky miestneho ekonomického rozvoja, v posledných rokoch už v rámci prepracovanejšieho legislatívneho prostredia.

V ekonomickej oblasti znamenala transformácia predovšetkým reštrukturalizáciu hospodárstva. Lokality s nevyhovujúcou a málo diverzifikovanou skladbou výroby a služieb zasiahla ekonomická stagnácia až úpadok. Výsledkom zvyšovania produktivity práce, zavádzania nových technológií, zmien dodávateľských a odberateľských vzťahov, a celkového zoštiehľovania organizácie podnikov bola nižšia potreba zamestnancov, čo znamenalo zvyšujúcu sa nezamestnanosť. Problémom ale nebola len vysoká úroveň nezamestnanosti. Po rýchlom zavedení trhových reforiem sa znížil objem celkovej hospodárskej produkcie, nerozvinutá podnikateľská kultúra a nedostatok domácich investičných zdrojov zabránili akumulácii potrebných kapitálových statkov, čo znemožnilo adekvátny hospodársky rozvoj krajiny. Po rozdelení Československa sa situácia ďalej zhoršovala. Zlé ekonomické vyhliadky a nepriaznivá politická situácia vyvolali obavy potenciálnych zahraničných investorov o bezpečnosť svojich investícií v krajine. Pozitívne a negatívne dopady transformácie boli navyše nerovnomerne priestorovo a časovo rozložené, a preto vyústili do veľkých regionálnych a sociálnych nerovností v rámci Slovenska (napr. Korec, 2005).

Riešenie negatívnych dôsledkov transformácie sa stávalo čoraz naliehavejšou výzvou pre verejnú správu. Štátna správa ani miestna samospráva nevenovali spočiatku týmto problémom dostatok pozornosti. Stratégie a iniciatívy miestneho ekonomického rozvoja sa začali objavovať až v druhej polovici 90. rokov 20. storočia, pričom postupne rástla ich kvalita a diverzita (Buček, 2005a). Napriek dlhému vývoju miestnej demokracie a trhovej ekonomiky stále nemáme dostatok systematických poznatkov o rozsahu aktivít a nástrojoch využívaných miestnymi samosprávami v miestnom ekonomickom rozvoji na Slovensku. Spomedzi domácich autorov sa rôznymi aspektmi miestneho rozvoja na Slovensku zaoberali napr. Žárska (1996), Čapková (2001) a Kling a Pilát (2003).

Výskum miestneho ekonomického rozvoja je vzhľadom na svoju komplexnosť pomerne náročný. Ak chceme analyzovať úlohu miestnych samospráv pri jeho zabezpečovaní, musíme zohľadniť existujúce legislatívne a socioekonomické podmienky v Slovenskej republike. Poznanie rámcových podmienok nám dovoľuje identifikovať možnosti a limity, v rámci ktorých môžu miestne samosprávy aktívne konať – „Čo sa dá, čo sa robí, resp. čo sa nedá“. Hlbší empirický výskum dopĺňa informácie o zvolených, prístupoch, aktivitách a nástrojoch, o ich frekvencii, rozsahu či dosahu. Hlavnými metódami sú v tomto smere analýza legislatívneho rámca, dokumentov na úrovni centrálneho štátu, štúdium relevantných dokumentov miestnych samospráv (uznesenia a zápisnice rokovaní miestnych zastupiteľstiev, rozpočty, všeobecne záväzné nariadenia, plánovacie dokumenty, zmluvy a pod.). V nasledujúcom prehľade boli použité výsledky z analýzy 36 slovenských miest v rokoch 1999-2003 (Buček, 2005a), ako aj hlbší pohľad na vybraný užší súbor miest v rokoch 2008-2009.

3.3.1. Právomoci samospráv významné z hľadiska rozvoja

Aktivity miestnej samosprávy v oblasti miestneho ekonomického rozvoja musia rešpektovať existujúce rozdelenie kompetencií v rámci systému verejnej správy, ale aj všeobecný rámec upravujúci aktivity súkromného sektora, najmä podnikateľského. Verejná správa na Slovensku sa skladá z dvoch relatívne samostatných subsystémov. Štátna správa podlieha centrálnemu riadeniu, ktorého mandát vychádza z národných volieb. Jej úlohou je tvorba a udržiavanie rámcových spoločenských podmienok. Menej sa angažuje priamo v podmienkach rozvoja konkrétnych obcí. Samospráva je riadená nezávisle od štátu, ktorému podlieha iba nepriamo v legislatívnej a kontrolnej rovine. Jej priama previazanosť s miestnou komunitou na demokratických princípoch ovplyvňuje pozornosť, ktorú venuje sociálno-ekonomickej situácii a teda následne aj potrebám ekonomického rozvoja. Územná samospráva však vo svojej súčasnej podobe pozostáva z dvoch

samostatných úrovní. Miestnu samosprávu dopĺňa od r. 2001 regionálna samospráva. Vstup regionálnej samosprávy do miestneho ekonomického rozvoja závisí od jej kompetencií a finančných možností, pričom je dôležitý nielen pre plánovanie rozvoja celého regiónu s lokálnymi dopadmi, ale výraznejšie aj v oblastiach infraštruktúry (napr. správa a investície v regionálnej cestnej doprave) a stredného školstva (napr. príprava pracovnej sily).

Miestna samospráva môže konať v oblasti ekonomického rozvoja nezávisle od iných orgánov verejnej správy rešpektujúc rámcové legislatívne podmienky. Jej činnosť sa rozptyľuje medzi zastupiteľské, výkonné, poradné a kontrolné orgány, ktorých zriaďovanie vychádza z platnej legislatívy a personálne obsadenie z výsledkov demokratických komunálnych volieb. Pri sledovaní svojich záujmov môže postupovať samostatne a využívať len vlastné zdroje, alebo zámerne spolupracovať s inými aktérmi a vytvárať spoločné inštitúcie a združovať prostriedky. Zákon o obecnom zriadení (Zákon SNR č. 369/1990 Zb.) vymedzuje základné právomoci týkajúce sa miestneho ekonomického rozvoja, ktoré boli procesom reformy a decentralizácie samosprávy ďalej upravené a rozšírené (Zákon č. 416/2001 Z. z. a iné.). Samosprávy však v oblasti MER môžu konať samostatne a inovatívne, kým neporušujú zákony SR. Stručný prehľad právomocí samosprávy vychádzajúci z existujúcej legislatívy predstavuje tab. 3.7.

Tabuľka 3.7 Stručný prehľad právomocí slúžiacich k regulácii ekonomického rozvoja

Hlavné právomoci:

- rozhodovanie o ekonomických aktivitách/podnikaní a investíciách – stanoviská k prevádzke, umiestnení, podmienky, stavebné povolenia
- všeobecne záväzné nariadenia (VZN) – možnosť vyjadrenia podmienok a iniciatív v MER, podporné iniciatívy vo VZN týkajúce sa iných oblastí
- miestna plánovacia dokumentácia – schvaľovanie územno-plánovacej dokumentácie, schvaľovanie a implementácia rozvojových dokumentov, v súčasnosti – rozmach prípravy rozvojových stratégií a programov sociálneho rozvoja a ekonomického rozvoja miest

Iné právomoci využiteľné v MER:

- príprava rozpočtu, správa daní a poplatkov
- vlastníctvo a správa majetku
- vlastné podniky, organizácie, spoločné podniky
- miestne komunikácie – výstavba, správa, údržba
- zabezpečovanie poskytovania verejných služieb
- miestne školstvo
- združovanie s inými partnermi s cieľom združovania finančných prostriedkov
- združovanie s inými partnermi s cieľom vzniku nových inštitúcií alebo podnikov

Miestne samosprávy sa pri podpore ekonomického rozvoja opierajú hlavne o svoje **regulačné kompetencie**. Využívané právomoci môžu siahať od individuálnych opatrení, cez miestne „legislatívne“ výnosy (všeobecne záväzné nariadenia) až po plánovacie dokumenty (územný plán a pod.). Rozhodovanie o ekonomických aktivitách (podnikaní a investíciách) v lokalite prostredníctvom stanovísk k umiestneniu, stavebných povolení a podmienok prevádzky patrí medzi základné právomoci samospráv. Využíva sa v každodennej praxi, ale na budúcu podobu miestnej ekonomiky má výrazný vplyv. Všeobecne záväzné nariadenia, uznesenia obecných a mestských zastupiteľstiev a ďalšie záväzné dokumenty samosprávy môžu definovať iniciatívy a podporné opatrenia smerujúce k ekonomickému rozvoju. V súvislosti s decentralizáciou štátnej správy sa pole ich pôsobnosti neustále rozširuje. Špecifický význam pre reguláciu ekonomického rozvoja má územné (Zákon č. 50/1976 Zb. v znení jeho novelizácií), environmentálne a neskoršie aj rozvojové – strategické plánovanie (od prijatia zákona č. 503/2001 Z. z.). Výnimočnosť plánovania spočíva v definovaní a ohraňovaní cieľov budúceho ekonomického rozvoja. Samospráva sa snaží okrem riadenia a usmerňovania rozvojových aktivít odstraňovať ich administratívne bariéry a zložitosti.

Značným limitom pri aktivitách samospráv sú ich **finančné možnosti a pravidlá**, ktoré ich finančné operácie regulujú zo strany štátu (podrobnejšie v časti venovanej miestnym financiám). Samosprávy majú na jednej strane určitú voľnosť pri rozhodovaní o finančných záležitostiach, zá-

roveň však preberajú za tieto rozhodnutia zodpovednosť. Zabezpečenie príjmov potrebných na podporu rozvoja z interných zdrojov je obmedzené, preto sú závislé na externých zdrojoch. Tie sú dostupné napr. ako transfery zo štátneho rozpočtu či iných fondov štátu. Podpora ekonomického rozvoja si nezriedka vyžaduje aj zdroje financovania s pôvodom mimo verejného sektora. Okrem finančných prostriedkov samosprávy hospodária aj so svojim majetkom. Ich povinnosťou je hospodáriť so svojím majetkom aj v prospech rozvoja obce a jej občanov. Majetok preto obce využívajú na podporu miestneho ekonomického rozvoja či už priamo, alebo ho prenajímajú a predávajú iným aktérom s týmto cieľom.

Samosprávy ako koordinátor a iniciátor miestneho ekonomického rozvoja majú dôležité postavenie pri budovaní jeho **inštitucionálneho a organizačného zázemia**. Zriaďujú vlastné inštitúcie a organizácie poskytujúce služby a tovary vo verejnom záujme a záujme ekonomického rozvoja. Potenciál úspešnosti rozvojových aktivít zvyšujú spoluprácou s inými aktérmi, formovaním kvalitných vzájomných vzťahov, vrátane vzniku spoločných inštitúcií s takýmito externými partnermi.

3.3.2. Základné obmedzenia aktivít miestnych samospráv

Miestne samosprávy narážajú pri snahách o uskutočňovanie aktivít v prospech miestneho ekonomického rozvoja na množstvo problémov a obmedzení. Tieto problémy môžu mať externý aj interný charakter (Bartík, 2003). *Externé obmedzenia* predstavujú najmä podmienky nastavované centrálnou úrovňou štátnej správy, ktorým sa samosprávy musia podriaďovať. *Interné obmedzenia* pramenia z nedostatočných priestorových, finančných či personálnych kapacít v lokalite. Problémy vyplývajú z rozdielov vo veľkosti, význame, atraktivite a pod. jednotlivých obcí a miest. Väčšie a významnejšie sídla majú spravidla lepšie možnosti uplatňovať komplexnejšie stratégie ekonomického rozvoja. Miestna úroveň samosprávy je na Slovensku mimoriadne rozdrobená, čo znižuje jej akcieschopnosť (Čapková, 2005). Riešením pre malé samosprávy je širšia spolupráca a tesnejšie väzby s väčším počtom partnerov.

Externé obmedzenia aktivít samospráv môžu byť mnohostranné. Všeobecne sa uznáva, že jedným z kľúčových obmedzení je **nedostatok zdrojov**. Nedostatočné príjmy, absencia, resp. malý majetok, závislosť na transferoch zo štátneho rozpočtu, stále limitujú možnosti miestnej samosprávy. Situácia sa nezmenila ani po roku 2005, kedy získali samosprávy väčšiu voľnosť v stanovovaní vybraných daňových sadzieb. Legislatíva presne vymedzuje zdaniteľné položky, a do určitej miery stanovuje aj limity sadzieb pre vybrané dane a poplatky. Pri stanovovaní sadzieb miestnych daní sa však samosprávy musia správať uvažlivo a dramatický nárast príjmov je nereálny. Druhú skupinu obmedzení tvoria **reštriktívne finančné pravidlá** zavedené najmä od r. 2005. Na plnenie úloh ekonomického rozvoja môžu samosprávy prijať návratné zdroje financovania len vtedy, ak celková suma ich dlhu neprekročí 60 %, a suma ročných splátok a výnosov 25 % skutočných bežných príjmov v predchádzajúcom roku. Pravidlá poskytovania dotácií zo svojho rozpočtu pre vlastné podniky sú pomerne voľné. Môžu ich získať spoločnosti založené na konkrétny účel vo verejnom záujme, alebo v prospech rozvoja územia obce. Ostatné právnické a fyzické osoby majú nárok na finančnú pomoc len vtedy, ak majú sídlo v obci, a získané prostriedky použijú na podporu verejných služieb, podnikania alebo zamestnanosti. Dotačná politika pritom nesmie viesť k zvýšeniu celkového dlhu obce. Garancie za úvery, pôžičky a iné dlhy spoločností samospráva nesmie prevziať, ak nie je ich zakladateľom.

Tretiu skupinu obmedzení predstavujú **ostatné legislatívne pravidlá**. Miestne samosprávy a iné subjekty s jej majetkovou a riadiacou účasťou sú viazané pri zabezpečovaní tovarov, služieb a pracovných výkonov od externých poskytovateľov *pravidlami verejného obstarávania* (Zákon č. 523/2003 Z. z.). Verejné obstarávanie obmedzuje na minimum možnosti samosprávy zadávať väčšie kontrakty priamo miestnym podnikom s cieľom podporiť miestnu zamestnanosť. Aby boli iniciatívy miestnej samosprávy úspešné a stretávali sa s pozitívnou odozvou v domacom i externom prostredí, je nevyhnutné zachovávať pri ich realizácii princípy demokracie a transparentnosti. Tlak na otvorenosť a prístup k informáciám sa odráža aj v národnej legislatíve (Zákon č. 211/2000 Z. z.). Všetky aktivity súvisiace s využívaním obecného majetku musia spĺňať všeobecné

kritériá transparentnosti a účelnosti. Každá významná zmena musí byť schválená zastupiteľstvom. Výrazné obmedzenia sa spájajú tiež s použitím štátnej pomoci, fondov EÚ, ako aj fondov iných medzinárodných organizácií. Účel transferov sa zvyčajne nedá flexibilne prispôbiť zmeneným podmienkam. Prístup k fondom je obmedzený schopnosťou samosprávy pripraviť kvalitné projektové podklady a splniť prísne kritériá. Špecializovaná legislatíva štátu obsahuje pre samosprávy mnoho ďalších obmedzení.

Vlastné, **interné obmedzenia** samospráv kladú aktivitám miestneho ekonomického rozvoja často neprekonateľné prekážky. Nedostatok pozornosti venovanej ekonomickému rozvoju zo strany samospráv obmedzuje akékoľvek aktivity. Pasívny postoj samospráv sa ešte výraznejšie odráža vo vzťahu k presadzovaniu nových prístupov a vlastných schém ekonomického rozvoja. Mnohé sa bežne podieľali donedávna len na národných a medzinárodných programoch. Podceňovali význam hlbšieho a lepšieho poznania vlastných potrieb, nevyužívajúc príležitosti na tvorbu stratégií šitých na mieru konkrétnych lokalít (Čapková, 2005). Veľkým obmedzením býva slabo rozvinutá komunikácia a kooperácia rôznych aktérov ekonomického rozvoja. Spoločné úsilie aktérov a úzke vzájomné vzťahy sú pritom jedným z kľúčových faktorov úspešnosti vyvíjaných aktivít. Absencia stabilného regulačného rámca a komplexných schém ekonomického rozvoja, ktoré by na miestnej úrovni jasne určovali podmienky a postupy pri jeho realizácii, vedie k nesystematickým iniciatívam a krokom uskutočňovaným individuálne prípad od prípadu.

3.3.3. Centrálny štát ako partner miestnych samospráv v rozvoji

Tradičná úloha štátu pri podpore miestneho ekonomického rozvoja spočíva najmä v tvorbe rámcových legislatívnych a administratívnych podmienok pre miestne samosprávy (ak odhládne od jeho úlohy v tvorbe základného rámca pre podnikanie v celej krajine). Otázke fungovania partnerstva centrálného štátu a miestnej samosprávy v priamych rozvojových iniciatívach sa dlhšie obdobie po obnove územnej samosprávy venovala iba malá pozornosť. Na jej zabezpečenie chýbali finančné prostriedky. Spočiatku sa objavili snahy realizovať rozvojové aktivity pod úplnou kontrolou štátu. Podiel štátu na riadení ekonomického rozvoja postupne narastal hlavne v regionálnej dimenzii, čo súviselo aj so snahou o vstup do Európskej únie. V neskoršom období došlo k rozšíreniu iniciatív aj na lokálnu úroveň. Samosprávam, ktoré potvrdili svoje schopnosti počas prvej dekády svojej existencie a v procese decentralizácie získali ďalšie kompetencie, bola prisúdená pri naplňovaní rozvojových zámerov väčšia úloha aj z hľadiska štátu. V súčasnosti implementácia národných rozvojových a podporných programov vo viacerých prípadoch plne závisí od miestnych samospráv, ktoré sa stali dôležitým partnerom štátnej správy.

Zájmy štátnej správy v podpore miestneho ekonomického rozvoja sú rozptýlené medzi viaceré ministerstvá. Už zo svojej podstaty má významné úlohy v podpore rozvoja a redukování nerovností Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja. Zabezpečuje napríklad program štátnych dotácií na podporu projektov regionálneho rozvoja, podporuje regionálne rozvojové agentúry, formuje bytovú politiku a zdroje dostupné aj obciam v Štátnom fonde rozvoja bývania. V oblasti podnikateľských aktivít má významnú pozíciu Ministerstvo hospodárstva a Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania. Agentúra zakladá na území Slovenska regionálne zastúpenia, ktoré sú reprezentované rôznymi typmi inštitúcií zameranými na podporu podnikania. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny a Ministerstvo školstva Slovenskej republiky výrazne ovplyvňujú ekonomický rozvoj cez faktor ľudských zdrojov. Hlavnými cieľmi sú podpora zamestnanosti a príprava pracovných síl. Ministerstvo životného prostredia podporuje projekty zlepšenia miestnej infraštruktúry v oblasti ochrany a kvality životného prostredia. Viaceré rozvojové zámery musia prejsť schvaľovacím procesom pod jeho kontrolou. Na vidieku sú viaceré iniciatívy závislé od Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky. Prehľad hlavných aktivít štátu v miestnom ekonomickom rozvoji prináša tab. 3.8.

Od roku 1996 sa na Slovensku implementoval program štátnych dotácií na podporu projektov regionálneho rozvoja v identifikovaných regiónoch. Výber projektov bol založený na doporučení okresných a krajských úradov a medzisektorovej komisie (najprv v rámci vtedy existujúceho Úradu pre stratégiu rozvoja, spoločnosti, vedy a techniky). Rozdeľované prostriedky boli v priemer-

nej výške 100 mil. Sk ročne (napr. okolo 140 mil. v r. 2000). Prostriedky smerovali najmä na podporu malého a stredného podnikania, projektov predložených miestnymi samosprávami a budovanie regionálnych rozvojových agentúr. Od roku 1999 spravovalo tento „*Program štátnej pomoci rozvoja regiónov s vysokou mierou nezamestnanosti*“ Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja. V rámci tohto programu bolo napr. v roku 2001 podaných 510 projektov žiadajúcich podporu v celkovej výške 95 mil. Sk s prioritou v podpore malého a stredného podnikania (do 50 zamestnancov). Bohužiaľ značné množstvo projektov nespĺňalo základné formálne požiadavky, čo dokumentovalo slabšie schopnosti žiadateľov, ale aj spolupracujúcich orgánov štátnej správy (napr. Buček, 2002a). Neskôršie existovala schéma štátnej pomoci na podporu regionálneho rozvoja spravovaná Ministerstvom hospodárstva SR. Podobné schémy podpory – štátnej pomoci pre podnikateľské subjekty existujú dodnes v rámci niektorých operačných programov.

Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania (NARMSP) bola založená ako spoločná iniciatíva slovenskej vlády a programu EÚ Phare (NARMSP slúžila ako programová a implementačná jednotka programu Phare v oblasti podpory malého a stredného podnikania) v r. 1993. Neskôršie sa zmenila na združenie právnických osôb. Rozvoj malého a stredného podnikania po celom Slovensku uskutočňuje prostredníctvom siete partnerských organizácií (NARMSP, 2010). Tú tvorí 14 regionálnych poradenských a informačných centier (RPIC), 5 podnikateľských a inovačných centier (BIC), 9 centier prvého kontaktu (CPK) a 16 podnikateľských a technologických inkubátorov (PI/TI). *Regionálne poradenské a informačné centrá* sú určitou formou partnerstva verejného a súkromného sektora. Orientujú sa na poradenské, informačné a školiace služby pri podpore zakladania malých a stredných podnikov. *Podnikateľské a inovačné centrá* sú nezávislé podnikateľské subjekty (prevažne s.r.o.), ktoré ponúkajú služby podnikateľom (podnikateľské plány, právne poradenstvo, technologické a patentové poradenstvo a pod.) a ponúkajú priestory na podnikanie pre inovatívne firmy (nové produkty, služby, technológie). Majú aj črty podnikateľského inkubátora pre novovznikajúce firmy (redukujú náklady na priestor, služby). Na posilnenie podpornej infraštruktúry a efektívnosti podpory malého a stredného podnikania sa vybudovala sieť *centier prvého kontaktu* v spolupráci s miestnymi samosprávami a finančnou podporou z fondov EÚ. Zakladali sa predovšetkým v Banskobystrickom, Košickom a Prešovskom kraji, s úzkou spoluprácou s podnikateľskými a profesijnými združeniami, ako aj inštitúciami pôsobiacimi na trhu práce (sú napr. v Medzilaborciach, Snine, Poltári, Brezne). Novšou iniciatívou je formovanie siete *podnikateľských a technologických inkubátorov*. Rešpektujú logiku inkubátorov, tak ako sú známe vo svete. Poskytujú začínajúcim podnikateľom vhodné štartovacie podmienky podnikania v období približne troch rokov. Okrem podnikateľských priestorov, dodávajú komplexné služby a poradenstvo, kancelárske vybavenie a niekedy sprostredkujú aj štartovací kapitál. Túto sieť centier NARMSP jednak podporuje (napr. PI/TI v ich prevádzkových nákladoch), a jednak jej slúži na sprístupnenie ostatných produktov agentúry ako napr. konzultácie, vzdelávanie, prípravu podnikateľských plánov (v rôznej miere dotovaných) či projektov priamej podpory podnikania v rámci jej programov (napr. mikropôžičky). Napr. v r. 2008 centrá podporili vznik takmer 900 nových podnikov a sprostredkovali takmer 100 mil. Sk len v mikropôžičkovom programe.

Rastie úloha **Slovenskej záručnej a rozvojovej banky (SZRB, pôvodne štátny peňažný ústav, dnes akciová spoločnosť pod kontrolou Ministerstva financií)**, ktorá spravuje celý rad rozvojových programov aj s určitou preferenciou zaostávajúcich regiónov. Zameriava sa na podporu malého a stredného podnikania. Jej hlavnými nástrojmi sú garancie na pôžičky, úverové programy a dotácie. Okrem všeobecne orientovaných programov sa týkajú napr. cestovného ruchu, poľnohospodárstva, spracovania drevnej hmoty, bytovej výstavby. Postupne na ňu prechádzali aj úlohy, ktoré donedávna mali viaceré štátne fondy, resp. sa stáva ich následníkom.

Dôležitú úlohu má **Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR)** činný v oblasti programov aktívnej zamestnanosti a verejných prác, ktoré tiež majú aj regionálne preferencie. Dôležité je, že časť aktívnych nástrojov uplatňovaných na trhu práce je organizovaných prostredníctvom dekoncentrovaných pracovísk rozmiestnených po Slovensku. Prostredníctvom tejto inštitúcie plynú významné prostriedky na rekvalifikácie, podporu zamestnanosti – udržanie a tvorbu pracovných miest, verejno-prospešné práce, projekty oživenia, sociálne podniky, viaceré príspevky. Vstup do

fungovania ÚPSVaR je možný prostredníctvom jeho správnych orgánov, ktoré pôsobia aj na územnom princípe (správne výbory pre otázky zamestnanosti). Problémom zostáva výška prostriedkov na aktívnu politiku trhu práce, ktorá je pod tlakom potreby prostriedkov na podporu v nezamestnanosti.

Veľké očakávania boli vkladané do štátnej politiky zameranej na **podporu pri zriaďovaní priemyselných parkov, poskytovanie štátnej pomoci a investičných stimulov**. Realizácia bola zabezpečená prijatím legislatívnych noriem – *Zákon č. 193/2001 Z. z. o podpore na zriadenie priemyselných parkov*, *Zákon č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci* a *Zákon č. 565/2001 Z. z. o investičných stimuloch*. Potrebne zákony žiaľ prišli neskôršie ako v susedných krajinách, preto nemohli byť využité najmä pri snahách o pritiahnutie zahraničných investorov už v 90. rokoch. Po praktických skúsenostiach s aplikáciou týchto zákonov a pod vplyvom vstupu do EÚ došlo k významným zmenám pravidiel. Poskytovanie štátnej pomoci na podnikanie bolo od roku 2004 výrazne obmedzené. V prípade investičných stimulov došlo na konci roku 2007 k ich úplnému zrušeniu. Nahradil ich *Zákon č. 561/2007 Z. z. o investičnej pomoci*.

Podpora rozvoja priemyselných parkov je predovšetkým súčasťou regionálnej politiky štátu. Konkrétny priemet je však lokálny, a aj hlavnú úlohu v ich zakladaní majú miestne samosprávy. Najvýznamnejším, nie však jediným, zdrojom financií pri ich zakladaní by mal byť štátny rozpočet. Kľúčovú úlohu pri rozhodovaní o financovaní hrá Ministerstvo hospodárstva, v spolupráci s ďalšími ministerstvami a špecializovanými agentúrami, pri zohľadnení situácie v regiónoch. Finančná podpora v tomto prípade smeruje na výstavbu technickej infraštruktúry a obstaranie (kúpu) potrebných plôch (pozemkov).

Formálne požiadavky kladené na miestne samosprávy pri získavaní štátnej podpory na zriadenie priemyselných parkov sú veľmi prísne. Napriek veľkým očakávaniam má budovanie priemyselných parkov s využitím tohto zákona svoje nedostatky. Hlavnú bariéru v expanzii priemyselných parkov predstavujú obmedzené finančné a administratívne kapacity miestnych samospráv. Podpora nemôže presiahnuť 85 % celkových nákladov (resp. 95 % v obciach s nezamestnanosťou vyššou ako 10 %), čo bráni menším obciam uchádzať sa o tieto finančné prostriedky, pretože ich rozpočty nepresahujú sumu státisícov eur (náklady na priemyselný park bývajú v mil. eur). Pre získanie podpory je rovnako potrebná rozsiahla dokumentácia (týkajúca sa aj budúcich podnikateľských aktivít). Územie priemyselného parku musí byť zapracované do územnoplánovacej dokumentácie. Obec musí disponovať súhlasom na vyňatie pozemkov z pôdohospodárskeho využitia, zmluvou o uzavretí budúcej zmluvy s podnikateľom, a záväzným stanoviskom dodávateľov energie a vody na zabezpečenie dodávok. Opatrný prístup má za cieľ vyhnúť sa potenciálnemu boomeru výstavby parkov, ktoré nakoniec môžu zostať prázdne, či poloprázdne. Napriek tomu je šancou pre aktívne vidiecke obce, mestá, alebo ich združenia. Neformálne bol o túto iniciatívu veľký záujem. Niektoré samosprávy využili aj spojenie s privátnymi investormi. V súčasnom programovacom období 2007-2013 je možné sa uchádzať o podporu výstavby hnedých a zelených priemyselných parkov v rámci Operačného programu Konkurencieschopnosť a hospodársky rast, prioritnej osi 1 – Inovácie a rast konkurencieschopnosti a opatrení 1.2 – Podpora spoločných služieb pre podnikateľov. Pozitívom je možnosť získať prostriedky až do výšky 95 % oprávnených nákladov, pričom výška podpory môže dosiahnuť až 10 mil. eur, opatrenie však platí mimo územia Bratislavského kraja (MH SR, 2009).

Zákon o investičných stimuloch definoval poskytovanie investičných stimulov ako individuálnu štátnu pomoc v prospech regiónov. Mohol byť využitý pri snahách pritiahnúť investorov do lokality. Hlavnými nástrojmi boli daňové úľavy, dotácie na novovytvorené pracovné miesta a subvencie na rekvalifikáciu pracovnej sily. Jednou zo zásadných podmienok bola veľkosť investície, ktorá musela presahovať 400 mil. Sk, alebo 200 mil. Sk, ak išlo o investíciu v regiónoch s mierou nezamestnanosti vyššou ako 10 %. Podobne, dotácia na jedno vytvorené pracovné miesto závisela od miery nezamestnanosti (160 tis. Sk v regiónoch s nezamestnanosťou vyššou ako 30 %, ale len 40 tis. Sk v regiónoch s mierou nezamestnanosti medzi 10-15 %). Príspevok na rekvalifikáciu nemohol presiahnuť 10 tis. Sk na jedného zamestnanca. Rôzne daňové úľavy boli možné až do dĺžky 10 rokov. Žiadosti o poskytnutie investičných stimulov vybavovalo Ministerstvo hospodárstva SR. Všetky návrhy (boli výsledkom konzultácií medzi žiadajúcou spoločnosťou a Ministerstvom hospodárstva) si vyžadovali súhlas vtedajšieho Úradu pre štátnu pomoc. Schvaľovanie bolo zále-

žitosťou vlády. Prostriedky týkajúce sa pracovných síl distribuoval vtedajší Národný úrad práce (predchodca ÚPSVaR) prostredníctvom svojich okresných úradov. Daňové úľavy spravovali príslušné daňové úrady. V skutočnosti sa začali investičné stimuly poskytovať významnejšie až od r. 2004.

Podľa *zákona o investičnej pomoci z r. 2007* sa hlavnými nástrojmi takejto pomoci stali dotácie na obstaranie dlhodobého hmotného a nehmotného majetku, úľavy na dani z príjmu, príspevky na vytvorenie nového pracovného miesta, prevody nehnuteľného majetku, alebo zámeny nehnuteľného majetku za cenu nižšiu ako je všeobecná hodnota majetku. Poskytovateľmi investičnej pomoci sú príslušné ministerstvá podľa charakteru pomoci. Zákon uvádza štyri hlavné oblasti podpory – *priemysel* (nové podniky, rozširovanie výroby, technológie, vrátane technológií zlepšujúcich životné prostredie), *technologické centrá* (vylepšovanie technológií, nie výroba, z celkového počtu zamestnancov by malo byť minimálne 60% s vysokoškolským vzdelaním), *centrá strategických služieb* (tvorba software, zákaznícke centrá, centrá nadnárodných spoločností, minimálne 30% zamestnancov s vysokoškolským vzdelaním), *cestovný ruch* (komplexné centrá, technologické zariadenie). Rozsah podpory závisí od umiestnenia investície – v regiónoch s vyššou nezamestnanosťou je výraznejšia. Tento rámec podpory môže v kombinácii s iniciatívami miestnej samosprávy a ostatných miestnych aktérov významne prispieť k úspešnosti v miestnom ekonomickom rozvoji.

Podporu miestneho ekonomického rozvoja prinášajú aj ďalšie prostriedky orientované na rozvoj **cezhraničnej spolupráce a podporu euroregionálnych aktivít**. Dnes sú hlavnými zdrojmi prostriedkov na cezhraničnú spoluprácu fondy EÚ, ako aj prostriedky centrálnej vlády na podporu euroregionálnych aktivít so susediacimi štátmi distribuované prostredníctvom Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR.

Tabuľka 3.8 Stručný prehľad hlavných úloh štátu v miestnom ekonomickom rozvoji

Štát predovšetkým:

- definuje legislatívny rámec
- formuje špecializované inštitúcie
- formuluje podporné programy, ich pravidlá a distribuuje podporu

Hlavné oblasti partnerstva:

- podpora rozvoja priemyselných parkov
- investičná pomoc
- podpora malého a stredného podnikania (NARMSP) – úverové a garančné schémy, rozvoj zručností, poradenské a informačné centrá – RIC, BIC, CPK, PI/TI
- regionálne rozvojové agentúry
- infraštruktúra – nadregionálna, lokálna
- územné a rozvojové plánovanie
- aktívna politika zamestnanosti – projekty verejnej zamestnanosti
- vidiecky rozvoj

3.4. PREHĽAD NÁSTROJOV A PRAKTICKÝCH POLITÍK MIESTNYCH SAMOSPRÁV VYUŽÍVANÝCH V PODPORE MIESTNEHO EKONOMICKÉHO ROZVOJA NA SLOVENSKU

Na miestny ekonomický rozvoj vplýva široké spektrum faktorov, čo miestnym samosprávam dovoľuje využívať množstvo potenciálnych aktivít a nástrojov určených na jeho dosiahnutie. Jed-

notlivé politiky a nástroje sa dajú začleniť do určitej širšej kategórie v závislosti od elementu, na ktorý pôsobia (Čapková, 2005). Miestne samosprávy sa rozhodujú pre rôzne stratégie a politiky, ktoré smerujú k úspešnému dosiahnutiu miestneho ekonomického rozvoja. Môže ísť o priame zasahovanie, alebo nepriamy vplyv prostredníctvom formovania rámcových podmienok (Buček, 2002b). O klasifikáciu týchto stratégií sa pokúša množstvo autorov. Politiky ekonomického rozvoja sa často rozdeľujú na ponukovo a dopytovo orientované (Eisinger, 1988). Politické stratégie na strane ponuky zvyčajne priťahujú do lokality ekonomické aktivity z externého prostredia, kým politické stratégie na strane dopytu podporujú skôr vznik nových a expanziu existujúcich podnikov v danej lokalite.

Stratégie ekonomického rozvoja sú zacielené na konkrétne činitele, prípadne ich kombinácie. Ich výber a hierarchia súvisia s miestnymi potrebami a cieľmi. Hoci by mali byť stratégie plánované a premyslené, bežne sa objavujú nesystémové prístupy vedúce k izolovaným a neefektívnym krokom. V slovenských podmienkach sa snažia miestne samosprávy predovšetkým chrániť ohrozené a vytvárať nové pracovné príležitosti, zvyšovať produktivitu podnikateľského sektora a atraktívniť lokalitu pre potenciálnych investorov (Čapková, 2005).

V priebehu desaťročia sa sformovali hlavné smery aktivít samosprávy aj na Slovensku. Rozšírené sú stratégie zamerané na prípravu a správu rozvojových plôch a budov, vrátane technickej infraštruktúry. Podpora malého a stredného podnikania je veľmi dôležitá pre udržanie stabilných a konkurencieschopných podmienok v miestnej ekonomike. Priaznivá a inovatívna podnikateľská klíma zabezpečuje väčšiu flexibilitu a efektivitu hospodárskych aktivít. Zvyšuje atraktivitu lokality, čím akceleruje jej rozvoj. Veľmi frekventovanými sa stali marketingové nástroje, i keď zvyčajne v menej ambiciózne propagáčnej forme. Predpokladom úspešného ekonomického rozvoja je kvalitné územné a strategické plánovanie. Z hľadiska financovania prevládajú snahy samospráv so zámerom získať finančné prostriedky z externých zdrojov. Málo rozvinuté a menej frekventované bývajú finančné nástroje podpory miestneho rozvoja, čo je výsledkom napätosti miestnych rozpočtov. Rast záujmu samosprávy o rozvoj lokality reflektuje tiež veľká pozornosť venovaná organizačným opatreniam a budovaniu inštitucionálneho rámca. Tab. 3.9. uvádza prehľad hlavných oblastí aktivity miestnych samospráv na Slovensku v rámci ekonomického rozvoja.

Tabuľka 3.9 Hlavné oblasti aktivít využívané miestnymi samosprávami

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • podpora malého a stredného podnikania • zamestnanosť a pracovná sila • plánovanie miestneho ekonomického rozvoja • marketing a propagácia • lokality, pozemky, budovy a infraštruktúra • finančné nástroje a financovanie • inštitucionálno-organizačné opatrenia |
|---|

3.4.1. Podpora malého a stredného podnikania

Privátny sektor je najefektívnejším tvorcom pracovných príležitostí a bohatstva v každej lokalite. Logicky sa tak stáva jedným z primárnych cieľov miestnej samosprávy podpora tvorby nových podnikateľských aktivít a zároveň udržanie a rozšírenie existujúcich podnikov v lokalite. Podpora technologických zlepšení a inovácií všeobecne je odborne i finančne náročnou úlohou, preto sú aktivity miestnych samospráv v tejto oblasti pomerne zriedkavé. Nízkou efektivitou sa vyznačuje aj ich úsilie o zlepšenie podnikateľského prostredia, ktoré závisí na množstve lokálne ťažko uchopiteľných faktorov, z ktorých viaceré sú súčasťou celoštátneho rámca podnikania. Napriek zriedkavosti komplexne a kvalitne vypracovaných programov na posilnenie podnikania (napr. *Stratégia podpory malého a stredného podnikania mesta Zvolen na obdobie 10 rokov, 2007*) hrajú samosprávy v aktivizácii miestnej ekonomiky nezastupiteľnú úlohu.

Dôležité postavenie patrí samosprávam pri zabezpečení inštitucionálneho zázemia podpory malého a stredného podnikania (tab. 3.10). Iniciátorom týchto inštitúcií bývajú často externí ak-

téri (národné a regionálne podnikateľské asociácie, štátne agentúry, atď.). Napriek tomu sa realizácia ich zámerov nezaobíde bez účasti a pomoci miestnej samosprávy. Hlavnými úlohami zriadených inštitúcií sú predovšetkým sprostredkovanie informácií, poskytovanie asistenčných služieb a sprístupnenie rizikového kapitálu pre vznikajúce, ako i fungujúce firmy. Nedostatkom podporných centier býva ich rozšírenie v rozvinutých regiónoch a neprítomnosť v oblastiach s najväčšími ekonomickými problémami. Snaha o prekonanie týchto nedostatkov viedla k vzniku centier prvého kontaktu, ktorých sieť je hustejšia, pričom pokrýva aj menej urbanizované a periférne oblasti Slovenska. Rozširujú sa aj aktivity podnikateľských a technologických centier smerujúce do menších miest v periférnych oblastiach (lokalizácia podporných inštitúcií podľa NAMRSP, 2010).

Tabuľka 3.10 Lokálny rámec podpory malého a stredného podnikania

- transparentný a efektívny miestny regulačný rámec
- poradenské a konzultačné služby poskytované v rámci miestnej samosprávy
- centrá prvého kontaktu (Bardejov, Brezno, Levoča, Medzilaborce, Michalovce, Poltár, Sabinov, Snina, Veľký Krtíš)
- regionálne poradenské a informačné centrá (Bratislava, Dunajská Streda, Komárno, Košice, Lučenec, Martin, Nitra, Poprad, Považská Bystrica, Prešov, Rožňava, Trebišov, Trenčín, Zvolen)
- podnikateľské inovačné centrá (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Prievidza, Spišská Nová Ves)
- podnikateľské a technologické inkubátory (Banská Bystrica, Bratislava, Gelnica, Handlová, Košice, Malacky, Martin, Moldava nad Bodvou, Prešov, Prievidza, Rimavská Sobota, Rožňava, Sládkovičovo, Spišská Nová Ves, Žilina)

3.4.2. Zamestnanosť a pracovná sila

Kým nezamestnanosť a nízke mzdy patria medzi najhoršie dopady ekonomickej stagnácie a úpadku v lokalite, dostupnosť kvalifikovanej pracovnej sily predstavuje významný faktor jej budúceho ekonomického rozvoja. Do jadra pozornosti miestnych samospráv sa preto dostáva okrem poklesu nezamestnanosti a rastu počtu a variability pracovných príležitostí, najmä podpora zvyšovania produktivity práce spolu s otázkami o výške mzdovej úrovne. Produktivita práce nezávisí len od akumulácie kapitálu a technologického pokroku, ale aj od schopností a zručností pracovných síl tieto zlepšenia správne využívať. Zlepšovanie kvality pracovných síl si od samospráv žiada účasť na aktívnej politike trhu práce a kooperáciu so vzdelávacími inštitúciami.

Hoci miestne samosprávy nie sú za politiku trhu práce a sektor vyššieho školstva (stredné a vysoké školy) priamo zodpovedné, v súvislosti s decentralizáciou právomocí a účasťou predstaviteľov samosprávy na riadení školských zariadení ich vplyv v tejto oblasti narastá (tab. 3.12). Získavajú výhodnú pozíciu pri budovaní vzťahov so vzdelávacími inštitúciami a podnikateľskými subjektmi, ako aj pri sprostredkovaní väzieb medzi nimi navzájom. Vzájomné spätné väzby napriek tomu často chýbajú, alebo nefungujú dostatočne efektívne. Výsledkom býva príprava absolventov s nevhodnou kvalifikáciou a zároveň nedostatok absolventov zodpovedajúcich požiadavkám dopytu po pracovnej sile na miestnom pracovnom trhu. V mnohých prípadoch sa snaží miestna samospráva koordinovať a ovplyvňovať vzdelávacie a rekvalifikačné aktivity priamym vstupom do rôznych rozvojových agentúr a centier podpory podnikania (ktorých časť aktivít je aj v tejto oblasti). Vo väčších mestách sa dokonca podieľa na zakladaní stredných a vysokých škôl poskytujúcich vzdelávacie a výskumné zázemie miestnej ekonomike. Vstup miestnych samospráv priamo na trh práce sa zväčša obmedzuje na tvorbu pracovných miest v podnikoch a organizáciách samosprávy (to je však limitovaný počet), ako aj na tvorbu pracovných miest v spolupráci s inštitúciami trhu práce (známe ako aktivačné práce, verejno-prospešné práce). Tie sú však závislé od štátom formulovaného rámca (aktívna politika trhu práce) a alokácie dostatku prostriedkov. Nepriamo vstupujú samosprávy do citlivej oblasti prístupu na pracovný trh podporou verejnej hromadnej dopravy. Dostupnosť pracovných miest v podnikoch lokalizovaných v rámci celého priestoru miestneho pracovného trhu dobre fungujúcou verejnou dopravou je výz-

namným faktorom jeho flexibility. Hoci hlavná časť podpory verejnej dopravy závisí od regionálnej samosprávy, významné dotácie bývajú nezriedka poskytované aj zo strany miestnych samospráv.

Tabuľka 3.11 Rámec podpory zamestnanosti a pracovnej sily miestnou samosprávou

- tvorba pracovných miest v rámci aktívnej politiky trhu práce, verejno-prospešných prác
- pracovné miesta vo vlastných podnikoch a organizáciách
- ovplyvňovanie miestneho sektora vzdelávania (stredné/stredné odborné a univerzitné vzdelávanie, rekvalifikácie)
- podpora prístupu na pracovný trh (dotácie na miestnu a regionálnu verejnú dopravu, regulácia fungovania miestnej verejnej dopravy)

3.4.3. Plánovanie miestneho ekonomického rozvoja

Plánovanie miestneho ekonomického rozvoja je výlučnou kompetenciou miestnych samospráv. Realizujú ho prostredníctvom rôznych plánovacích a strategických dokumentov, ktoré definujú smery a limity budúceho rozvoja lokality (tab. 3.12). Nevyhnutnou podmienkou úspešného rozvoja sú predovšetkým *dlhodobejšie a komplexnejšie plánovacie dokumenty* (územné plány, programy hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja – PHSR). Väčšina samospráv sa snaží odstrániť bariéry ekonomického rozvoja tvorbou a úpravou štandardných územno-plánovacích dokumentov podľa aktuálnych potrieb lokality. Niektoré mestá a obce spracúvajú okrem nich tiež partiálne rozvojové dokumenty, ktoré sa zameriavajú na špecifické časti územia, alebo sektory miestnej ekonomiky (napr. cestovného ruchu). Rozvojové dokumenty s dlhodobou a strednodobou časovou perspektívou dopĺňajú politické rozvojové dokumenty na kratšie časové úseky, spravidla jedno volebné obdobie, alebo jeden rok.

Prvé pokusy o plánovanie miestneho ekonomického rozvoja v mestách sa objavili už v 90. rokoch minulého storočia. Prepracované plánovacie dokumenty však prišli až neskôr na prelome 20. a 21. storočia. V prvých rokoch nového milénia sa postupne začalo s prípravou strednodobých plánovacích dokumentov, ktoré boli neskôr aj pod tlakom vstupu do Európskej únie definované a upravené národnou legislatívou. Okrem štandardných programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja pripravujú niektoré mestá materiály explicitne zamerané na politiky a nástroje miestneho ekonomického rozvoja (podrobnejšie kapitola venovaná strategickému plánovaniu miestneho ekonomického rozvoja).

Tabuľka 3.12 Plánovací rámec využívaný miestnou samosprávou

- ciele MER sa výrazne začleňujú do územno-plánovacej dokumentácie
- sektorové miestne stratégie/koncepty rozvoja
- krátkodobé miestne rozvojové stratégie/koncepty
- stratégie/plány miestneho ekonomického rozvoja (programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja)

3.4.4. Marketing a propagácia

Pri hľadaní odpovede na jednu z troch základných ekonomických otázok „Pre koho vyrábať?“ nám pomáhajú marketingové a propagačné aktivity. Aj miestna samospráva sa na svoje mesto či obec musí pozeráť ako na určitý produkt, ktorý „predáva“ rôznym kategóriám zákazníkov. Mestský marketing v snahe posilniť miestnu ekonomiku orientuje svoju pozornosť najmä externe – na potenciálnych investorov a turistov. Vlastní občania a podnikatelia pritom často zostávajú bokom. Marketingové aktivity len postupne a len v prípade niektorých, skôr väčších miest dosahujú komplexnejšiu a prepracovanú podobu. Zväčša sa obmedzujú na menej efektívne hoci viditeľné propagačné aktivity, ktorých cieľom je upozorniť turistov na miestne jedinečnosti, atrakcie a vy-

bavenosť mesta. Propagácia zameraná na zviditeľnenie rozvojového potenciálu lokalít pre investorov býva menej frekventovaná a horšie pripravená.

Marketing a propagáciu na miestnej úrovni realizujú zvyčajne priamo samosprávy, ktoré čoraz častejšie spolupracujú aj s privátnym sektorom (prehľad aktivít obsahuje tab. 3.13). K zadávaniu propagačných úloh externým subjektom pristupujú mestá a obce len zriedkavo, najmä ak je ich ambíciou prilákať investície národného významu a zahraničných turistov. S propagáciou úzko súvisí budovanie imidžu lokality a „značky“. Cieľom je vstúpiť do podvedomia ľudí a šíriť pozitívnu percepciu medzi potenciálnymi investormi a návštevníkmi, ale i domácimi obyvateľmi. Využívajú sa rozmanité printové (publikácie, brožúry, časopisy, a pod.) a elektronické (multimediálne nosiče, webové stránky, a pod.) komunikačné prostriedky. Významnú príležitosť predstavujú tiež veľtrhy, výstavy, konferencie a fóra zamerané na ekonomický rozvoj, obchod, podnikanie, cestovný ruch a pod. Viaceré mestá už dlhšie pripravujú komplexné informačné balíky so základným prehľadom o lokalite, a detailným popisom charakteristík faktorov vplývajúcich na ekonomický rozvoj. Takéto informačné balíky (napr. tlačené materiály, DVD nosiče) šíria vlastnými silami (napr. web stránky mesta), alebo využívajú služby štátnych (napr. SARIO) a privátnych agentúr disponujúcich rozsiahlymi databázami investičných možností.

Tabuľka 3.13 Prehľad aktivít samospráv v oblasti marketingu mesta

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • marketing a propagácia mesta, formovanie imidžu mesta • účasť na špecializovaných veľtrhoch, konferenciách, investičných fórach (príp. aj ich organizovanie) • príprava komplexných informačných balíkov o podmienkach miestneho ekonomického rozvoja v lokalite, a ich distribúcia – vlastnými silami, vstupom do rôznych externých databáz |
|--|

3.4.5. Lokality, pozemky, budovy a infraštruktúra

Predstavitelia miestnych samospráv už dávnejšie pochopili, že miestny ekonomický rozvoj sa nezaobíde bez potrebných priestorových kapacít a infraštruktúry. Príprava rozvojových plôch a zlepšenie infraštruktúry sa tak stali pravdepodobne najpoužívanějšími nástrojmi miestnych samospráv na Slovensku. Okrem individuálnych priestorov sa mnohé mestá snažia budovať rozsiahlejšie a komplexnejšie územie pre rozvoj – priemyselné parky, ktoré sú síce finančne náročnejšie, ale prinášajú významnejšie efekty (prehľadne tab. 3.14).

Miestne samosprávy v rámci vlastných kompetencií určujú funkčné využitie svojho územia, a mali by mať *priestorové rezervy pre ďalší ekonomický rozvoj*. Rozšíreným postupom, najmä v lokalitách s rozptýleným vlastníctvom pozemkov, je nákup a sceľovanie malých parciel do kompaktných a atraktívnejších blokov územia vhodných pre rozvojové projekty. Okrem prípravy plôch na „zelených“ lúkach revitalizujú mestá aj staré výrobné areály. Vyčistenie a prispôbenie opustených podnikov nebýva pre privátny sektor ekonomicky výhodné, preto sa stáva spoluúčasť verejného sektora pri obnove „hnedých“ plôch v mnohých prípadoch nevyhnutná. Dedičstvom socialistického hospodárstva sú okrem zastaraných priemyselných areálov aj ďalšie nevhodne a neefektívne využívané pozemky v rámci miest. Miestne samosprávy sa snažia zvýšiť intenzitu a flexibilitu využitia týchto pozemkov vybavených infraštruktúrou, a prispôbiť ich využitie súčasným potrebám spoločnosti. V prípade ak infraštruktúra v meste resp. obci chýba, alebo jej stav nie je vyhovujúci, investuje samospráva podľa svojich finančných možností a zmluvných podmienok s investorom a správcami sietí vlastné prostriedky do rozvoja ciest, elektrickej siete, vodovodov, kanalizácie a pod.

Nielen príprava pozemkov a infraštruktúry, ale aj sprístupnenie týchto kapacít za výhodných podmienok, sa veľmi často využíva ako nástroj podpory miestnej ekonomiky (Čapková, 2001). Najčastejšie sa predávajú a prenajímajú pozemky a budovy za zníženú cenu, alebo na splátky. Mestá zvyčajne viažu takéto úľavy priamo na investície do zverených nehnuteľností, alebo iné investície vo verejnom záujme. Samosprávy ochotne pristupujú aj k výmene pozemkov vo svojom vlastníctve za iné pozemky, najmä ak to pomáha expandujúcim podnikom pri zabezpečení po-

trebných rozvojových plôch, pretože podpora existujúcich subjektov býva efektívnejšia ako podpora vznikajúcich, či lákanie úplne nových investorov z iných lokalít.

Napriek administratívnym a finančným obmedzeniam sa mnoho miestnych samospráv na základe vidiny štátnej podpory pustilo do prípravy priemyselných parkov. Najväčšie mestá prichádzajú s ešte ambicióznejšími projektmi vedeckých a technologických parkov. Príprava rozvojových lokalít veľkých mierok získala veľkú popularitu kvôli pozitívnym príkladom zo zahraničia. V súčasnosti napriek tomu prevláda menej ambiciózny hoci prínosný model priemyselného parku využitý už v mnohých prípadoch.

Tabuľka 3.14 Aktivity miestnej samosprávy v príprave územia a priestorov

Formovanie a príprava lokalít pre miestny ekonomický rozvoj

- efektívny register majetku (nehnuteľností) a informačný systém o pozemkoch a budovách v lokalite
- identifikácia vhodných lokalít a ich delimitácia v územnom pláne
- zaobstaranie pozemkov pre rozvoj nákupom a sčelovaním
- získavanie nehnuteľností štátnych podnikov a inštitúcií pre budúci rozvoj
- prevzatie a sanácia devastovaných a funkčne zastaraných priestorov „starej ekonomiky“
- odkúpenie pozemkov za priaznivých podmienok namiesto vyvlastnenia vo verejnom záujme
- podiel na intenzifikácii využitia zeme
- investovanie do infraštruktúry
- kapitálová spoluúčasť nehnuteľnosťami

Podpora na báze nehnuteľností a infraštruktúry

- predaj a prenájom nehnuteľností
- predaj a prenájom nehnuteľností za výhodných podmienok (znížená cena, splátky a pod.)
- zámeny pozemkov medzi mestom a inými subjektmi s rozvojovými cieľmi
- účasť samosprávy na rozvoji, posilnení a rozšírení kapacít infraštruktúry

Kompletná príprava veľkomierkových rozvojových lokalít

- priemyselné, vedecké a technologické parky

3.4.6. Finančné nástroje a financovanie rozvoja

Finančné nástroje určené na podporu ekonomického rozvoja a jeho priame financovanie miestnymi samosprávami sú dôležitou súčasťou rozvojových politík. Samotné nástroje najčastejšie súvisia s platbami miestnych daní a poplatkov, ktoré môžu byť odpustené, znížené, odložené a pod. (Čapková, 2001). Aplikácia finančných nástrojov sa týka väčšinou individuálnych prípadov, prípadne vymedzených území a počas stanovenej časovej periódy. Prepracovanejšie podporné schémy sú pomerne zriedkavé a obmedzené nedostatkom finančných prostriedkov. Prehľad hlavných prístupov samospráv využívajúcich finančné nástroje predstavuje tab. 3.15.

Miestne samosprávy by mali predovšetkým stanoviť *výšku daní a poplatkov* tak, aby neohrozili svoje príjmy, a zároveň nepôsobili deštruktívne na situáciu miestnych obyvateľov a podnikateľov. Daňové zvýhodnenia sa poskytujú väčšinou selektívne a účelovo na krátke obdobie v rámci daní z nehnuteľností. Poskytnutie výhody znamená pre miestnu samosprávu finančnú stratu, preto očakáva od recipienta určitú kompenzáciu (napr. vytvorenie pracovných príležitostí, viazané investície a pod.). Viaceré firmy nie sú schopné v určitom období platiť miestnym samosprávam dane kvôli zlej ekonomickej situácii. V týchto prípadoch je ochotná samospráva pristúpiť na kompromisy, akými sú splátky dlhu, či jeho náhrada vo forme tovarov a služieb.

S cieľom získať finančné zdroje využívali samosprávy najmä v minulosti predaj vlastného majetku ako nepriamy prostriedok na zabezpečenie rozvojových cieľov. V súčasnosti využívajú svoj majetok na rozvojové aktivity skôr priamo. Predávajú a prenajímajú ho v súvislosti s konkrétnymi zámermi. Poskytnutie výhod pri predaji a prenájme býva spojené s viazanými investíciami vo verejnom záujme.

Hoci niektoré rozvojové aktivity dokážu samosprávy kryť z vlastných zdrojov, priama kapitálová účasť v rozvojových projektoch, pôžičky a majetkové záruky za rozvojové zábery sú veľmi zriedkavé formy podpory. Miestne samosprávy na Slovensku na rozdiel od samospráv v zahraničí

neposkytujú a neriadia ani programy mikropôžičiek. Zadávanie verejných zákaziek miestnym podnikom je obmedzené procesom verejného obstarávania a môže sa využívať len pri zabezpečovaní menej nákladných produktov a služieb.

Rozvojové zámery si zvyčajne vyžadujú *zapojenie externých finančných zdrojov*, ako sú komerčné úvery, prostriedky z fondov spravovaných štátnou správou a medzinárodných organizácií. Po vstupe do Európskej únie narástli najmä možnosti čerpania prostriedkov z jej rozvojových fondov. Bežne sa na financovanie jedného projektu využíva kombinácia rôznych zdrojov od viacerých zainteresovaných aktérov, vrátane súkromných. Takémuto „zmiešanému financovaniu“ sa v mnohých prípadoch nedá vyhnúť, hoci jeho zaranžovanie nebýva jednoduché.

Tabuľka 3.15 Prehľad nástrojov využívaných samosprávami vo finančnej oblasti

Nástroje založené na miestnych daniach a poplatkoch

- prijateľná miera zdanenia
- odpustenie daní na určité obdobie
- odpustenie daní kompenzované investíciami
- odloženie platby daní
- splátky daňového dlhu
- vyrovnanie daňového dlhu (pokút) prácami/službami pre obec

Nástroje založené na využití majetku samosprávy

- predaj majetku za výhodnú cenu, alebo na splátky
- zníženie nájmu v závislosti od charakteru aktivity a jej významu pre mesto
- zníženie nájmu kompenzované investíciami (prevažne dočasné)

Financovanie miestneho ekonomického rozvoja (súvisiacich procesov a priama podpora podnikania) z vlastných zdrojov

- financovanie vlastných zámerov v MER
- príspevky, dotácie, granty (podnikom, rozvojovým inštitúciám)
- kapitálový vstup do nových právnych subjektov
- pôžičky – na rozvojové projekty, pomoc subjektom v dočasných problémoch
- zákazky miestnym podnikom

Využívanie externých zdrojov financovania na financovanie rozvojových projektov

- komerčné úvery, dlhopisy
- prostriedky z programov spravovaných štátom, EÚ, či iných vlád
- prostriedky z neziskových fondov, nadácií
- spoluúčasť a koordinovanie spolufinancovania (podiel na tzv. funding mix)

3.4.7. Inštitucionálno-organizačné opatrenia

Organizačné, personálne a líderské kapacity miestnej samosprávy hrajú v príprave a implementácii politík miestneho ekonomického rozvoja veľmi významnú úlohu. Mnohé mestá menia organizačné štruktúry v súlade s potrebami miestneho ekonomického rozvoja a vymedzujú v rámci nich špecializované útvary a pracovné miesta zaoberajúce sa týmito otázkami. Samosprávy aktívne komunikujú a spolupracujú s súkromným sektorom a potenciálnymi investormi pri hľadaní rozvojových riešení. Úspešné prípady ekonomického rozvoja sa nevyhnutne spájajú s intenzívnym osobným nasadením aktívnych predstaviteľov samosprávy. Najmä iniciatívni starostovia a primátori miest si budujú kvalitné vzťahy s podnikateľmi a ich združeniami, ktoré potom využívajú pri realizácii svojich zámerov.

Otázky ekonomického rozvoja patria už medzi primárne úlohy samosprávy bez ohľadu na to, či sú rozptýlené medzi rôzne oddelenia mestského úradu, alebo sú skoncentrované v rukách jediného oddelenia, resp. pracovníka. Koncentrácia rozvojovo orientovaných aktivít v špecializovanom oddelení býva efektívnejšia, preto sa podľa možností samosprávy vytvárajú priamo oddelenia zaoberajúce sa ekonomickým rozvojom (prevažne pod označením regionálny rozvoj, strategický rozvoj, často ešte v kombinácii s inou blízkou agendou). V prípade, ak to kapacity nedovoľujú, potom zabezpečujú koordináciu rozvojových aktivít medzi jednotlivými oddeleniami úradu poverení pracovníci. Dôkazom veľkého záujmu o záležitosti miestneho ekonomického roz-

voja býva tiež ustanovenie špecializovanej komisie v rámci zastupiteľstva. Ako však uvádza Šebová (2009), s pojmom lokálny rozvoj sa v organizačnej štruktúre slovenských obcí nestretneme.

Miestny ekonomický rozvoj potrebuje aj osobnosti. Výrazná osobná zaangažovanosť a schopnosť prevziať úlohu lídra sú kľúčovými faktormi úspešného ekonomického rozvoja. V niektorých lokalitách chýbajú aktívni lídri, alebo dochádza ku konfliktom medzi záujmami viacerých lídrov. Rozvojové aktivity nie sú vo svojej vrcholovej podobe žiadnou rutinnou aktivitou. Vyžadujú si veľké nasadenie, komplexné zručnosti, kreativitu a schopnosť získavať partnerov. Hoci úspešní lídri môžu pracovať na rôznych pozíciách v rámci miestnej samosprávy, kľúčovú úlohu hrajú najmä starostovia a primátori, ktorí majú dôveru občanov a podporu svojich úradov.

Budovanie inštitúcií (v širšom zmysle, nielen už spomínaných) zameraných na podporu miestneho ekonomického rozvoja patrí medzi najviditeľnejšie aktivity miestnych samospráv. Nové inštitúcie prinášajú diverzifikáciu a špecializáciu rozvojových aktivít. Samosprávy majú v ich budovaní nenahraditeľné miesto. Spolupracujú s rôznymi partnermi nielen pri zakladaní, ale aktívne sa podieľajú tiež na ich riadení. Môže ísť tak o vlastné inštitúcie, ako aj inštitúcie iniciované externými aktérmi. Efektívnosť a dostupnosť inštitúcií napriek ich pestrej ponuke nie je vždy ideálna. Koordinácia a väzby medzi rôznymi inštitúciami sa vytvárajú len postupne, najmä zásluhou miestnych samospráv. Úspešnosť miestneho ekonomického rozvoja vo veľkom rozsahu závisí od spoľahlivosti, dôveryhodnosti a transparentnosti inštitucionálneho prostredia, na ktoré majú miestne samosprávy podstatný vplyv. Samosprávy v spolupráci s ostatnými aktérmi ovplyvňujú aj neformálny rámec, vzťahy a ich kultúru.

Najčastejším prípadom nasadenia miestnych samospráv v ekonomickom rozvoji sú priame *administratívne činnosti jej exekutívy a prijímanie záväzných nariadení*. Na zabezpečenie príslušných opatrení využíva rozličné organizácie. Samospráva využíva okrem vlastných organizácií aj neformálne väzby na iné spoločnosti a ich organizácie. Spolupráca s externými partnermi pri dosahovaní ekonomického rozvoja nadobúda rozličné formy. Pri menej ambiciózných cieľoch môže ísť o krátkodobé kontrakty, podporu a sprostredkovanie v určitých aktivitách. V poslednej dobe sa presadzuje ambicioznejšia spolupráca vo forme partnerstva privátneho a verejného sektora. Partneri z privátneho a tretieho sektora sú dôležití najmä vtedy, ak samospráva nemá dostatočné skúsenosti, financie a kapacity na príslušný projekt. Kooperácia nadobúda aj charakter dlhodobých kontraktov, rozvojových projektov a spoločných podnikov. Najväčším problémom býva priťahnutie potenciálnych partnerov, presvedčenie o vzájomnej výhodnosti a spoločných záujmoch. Miestna samospráva, s ohľadom na svoje plánovacie a riadiace kompetencie, kapacity, stabilitu a zodpovednosť za miestne záujmy, plní v tomto smere najčastejšie funkciu koordinátora. Súhrn organizačných adaptácií samosprávy na miestny ekonomický rozvoj je v tab. 3.16.

Tabuľka 3.16 Inštitucionálny a organizačný rámec pôsobenia miestnych samospráv

Interná organizačná adaptácia na podporu a riadenie MER

- špeciálne organizačné útvary úradu samosprávy zodpovedné za otázky ekonomického rozvoja
- vybraní pracovníci sa zaoberajú výlučne otázkami ekonomického rozvoja
- viaceré organizačné útvary s kompetenciami v ekonomickom rozvoji (vybrané oddelenia mestského úradu)
- špecifická, na miestny ekonomický rozvoj zameraná komisia zastupiteľstva (prípadne je významnou aktivitou niektorej komisie)
- osobná zainteresovanosť a vodcovstvo

Externé inštitucionálne orientované aktivity

- aktivity organizácií založených samosprávou (infocentrá, BIC, inkubátory, rozvojové agentúry)
- networking iniciovaný samosprávou (neformálny)
- podpora komunikácie, ústretových vzťahov a kultivácia kultúry vzťahov
- spolupráca a podporné, vzájomne ústretové vzťahy (krátkodobé zmluvy, podpory, sprostredkovanie, lobovanie)
- organizačné a neorganizačné partnerstvo (spoločné podniky, združenia, partnerstvá, kontrakty, spoločné projekty)
- koordinácia inštitucionálneho prostredia (stabilný partner, kapacity, právomoci)

3.5. ZÁVER

Záverom je vhodné podotknúť, že existujú veľké rozdiely v pozornosti venovanej miestnemu ekonomickému rozvoju a tiež v rozsahu a intenzite využívaných nástrojov na jeho dosiahnutie medzi jednotlivými mestami na Slovensku. Samosprávy sú aktívne v účasti na externých politikách, resp. programoch, menej aktívne v iniciovaní vlastných politík a schém podpory. Dynamiku miestneho ekonomického rozvoja ovplyvňuje aj skutočnosť, že niektoré programy centrálného štátu sú pomaly aplikované, nedostatočne financované, administratívne náročné, s mnohými vstupnými bariérami pre samosprávy. Špecifickou problematikou sú ťažkosti v spolupráci a komunikácii medzi potenciálnymi lokálnymi partnermi v niektorých mestách. Zdá sa, že je namieste aj prehodnotenie, príp. doplnenie podporných inštitúcií lokalizáciou podľa situácie na miestnych pracovných trhoch. Napriek rozmachu, personálne a organizačné kapacity samosprávy venované MER vznikali len v posledných rokoch a potrebujú posilnenie a skvalitnenie. Nedostatok finančných zdrojov je pretrvávajúcou skutočnosťou, je však v súčasnosti čoraz viac modifikovaný rastúcimi právomocami v oblasti zdaňovania a znásobením dostupných zdrojov z EÚ. Napriek aktivizácii v plánovaní je stále potrebné v mnohých obciach a mestách uplatniť vyššie nároky (odbornosť, participácia, komplexnosť, externí partneri a pod.). Miestny ekonomický rozvoj je len jednou z aktivít komunálnej sféry a tiež potrebuje viac transparentnosti, poskytovanie a dostupnosť informácií, uplatnenie jasných pravidiel a demokracie v súvisiacich aktivitách.

Dôležitým aspektom ekonomického rozvoja je nielen identifikácia a využívanie nástrojov v individuálnych rozvojových aktivitách, ale predovšetkým ich cielená a plánovaná koordinácia. Takýto prístup si vyžaduje prípravu komplexných stratégií a schém ekonomického rozvoja. Nesmie sa pritom zabúdať, že všetky aktivity by mali byť posudzované najmä z hľadiska efektivity. Mnohé samosprávy napriek tomu zostávajú pasívne, aplikujú málo nástrojov, alebo sú aktívne len v niektorých oblastiach. Zasahujú skôr príležitostne, ako systematicky a plánovite. Nevyhnutnou podmienkou kvalitných rozvojových politík je ich neustále hodnotenie a monitorovanie.

4.

STRATEGICKÉ PLÁNOVANIE MIESTNEHO EKONOMICKÉHO ROZVOJA

Ján Buček, Zuzana Borárosová

4.1. VŠEOBECNÉ PRINCÍPY STRATEGICKÉHO PLÁNOVANIA MIESTNEHO EKONOMICKÉHO ROZVOJA

4.1.1. Úvod do strategického plánovania miestneho ekonomického plánovania

Aplikácia prístupov strategického plánovania k ekonomickému rozvoju v mestách je predmetom dlhodobého záujmu nielen odborných kruhov, ale aj miestnych elít. Základný rámec takto zameraného strategického ekonomického plánovania vo všeobecnosti prezentujú štúdie autorov ako napr. Borja a Castells (1996), Parysek (2001), alebo Blakely a Bradshaw (2002). Ďalšia skupina prác sa zaoberá skúsenosťami konkrétnych miest (Alden a de Rosa Pires, 1996; Williams, 1999; Pinson, 2002). Podobne iní autori sledujú využité postupy, techniky a sektorovú orientáciu stratégií (napr. Bayliss, 2004), kým ďalší zdôraznili úlohu stratégií rozvoja v súčasnom riadení miest (napr. Healey et al., 1999). Prevládajúcim prístupom ku skúmaniu strategického plánovania v mestách je štúdium rozvojových dokumentov (stratégií rozvoja, strategických plánov) a súvisiacich procedúr (tzv. plánovací prístup). Nie je to však jediná možnosť. Rozvojové stratégie môžeme analyzovať aj behaviorálnym prístupom prostredníctvom identifikácie aktivít a prístupov jednotlivých aktérov rozvoja. Tieto nebývajú explicitne vyjadrené v samotných plánovacích dokumentoch. Takýmto prístupom analyzovali rozvojové stratégie 10 miest v západnej Európe a severnej Amerike s komparatívnym aspektom napr. Savitch and Kantor (2003).

V odbornej literatúre je veľa diskusií týkajúcich sa „strategického plánovania” (napr. Friedman et al., 2004). Napriek tomu považujeme za vhodné zdôrazniť určité **črty typické pre strategické plánovanie ekonomického rozvoja**. Opierame sa pritom o „plánovací” prístup, ktorý predpokladá, že existuje potreba mať „strategické” plánovacie dokumenty mesta. Tie sú vypracované špecifickými plánovacími postupmi a zamerané na *miestny ekonomický rozvoj v strednodobej a dlhodobej časovej perspektíve. Má ambíciu byť integrálnym, spájajúcim rôzne aspekty miestneho ži-*

vota. Strategické sú aj vďaka zámeru viesť k podstatným ekonomickým a spoločenským zmenám. To je zvyčajne dosiahnuté koncentráciou na užšiu skupinu rozvojových priorít, dôrazom na implementáciu, väčšou pozornosťou finančným a administratívnym opatreniam, monitorovaním postupu a účinnosti implementácie. Je zvyčajne aktivitou organizovanou na princípe partnerstva mnohých miestnych aktérov. Súčasné nároky zdôrazňujú aj potrebu využívania participačných (komunitných) a komunikačných techník orientovaných aj na samotných občanov. Pre výsledné dokumenty sa používajú rôzne názvy, odrážajúc aj národné špecifiká. Najčastejšie ich môžeme prekryť pojmami ako „stratégie rozvoja” alebo „strategické plány rozvoja”. V slovenskom kontexte sa vyskytujú najčastejšie názvy vychádzajúce z vyššie uvedených medzinárodných termínov, ako aj priamo našu legislatívu odrážajúci názov „Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja” (ďalej používame zaužívanú skratku PHSR).

Strategické plánovanie ako rámec riadenia rozvoja miest odporúčajú mnohé významné svetové inštitúcie. Spracovanie rozvojových stratégií priamo podporujú napr. Program OSN HABITAT, alebo Svetová Banka (napr. Local Economic Development Strategic Planning and Case Book, 2003). Iniciatívne v tejto oblasti sú aj také inštitúcie ako United States Agency for International Development (USAID), OECD (Iniciatíva LEED), alebo Európska Únia. Stratégie rozvoja odporúčajú aj významné združenia miest ako napr. Cities Alliance (napr. Guide to City Development Strategies, 2006). Postupne sa preto začalo presadzovať aj na Slovensku, vrátane prijatia súvisiacej legislatívy a jej upresňovania.

Ako štát, ktorý je súčasťou Európskej Únie, musíme venovať pozornosť rámcu, ktorý v kontexte strategického plánovania rozvoja EÚ definuje. Vo viacerých prípadoch to bola práve existencia strategických plánov a v nich obsiahnutých cieľov, ktoré boli podmienkou a vážnym argumentom pre získanie značných finančných prostriedkov na rozvojové projekty v mestách. Táto dôležitá pozícia strategického plánovania miest je rešpektovaná aj v plánovacom období EÚ 2007 – 2013. Podnet k vypracovaniu stratégií, dlhodobých plánov rozvoja, ako aj požiadavka na dlhodobú víziu je viackrát explicitne vyjadrená (napr. v „Nariadení Európskeho Parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 z 5. júla 2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja“, alebo napr. v „Oznámení Komisie Rade a Európskemu Parlamentu o politike súdržnosti a mestách“ – dokumenty Komisie ES – KOM(2006) 385 a SEC(2006) 928). Tento dôraz sa ponecháva medzi navrhovanými usmerneniami aj s aktuálnymi požiadavkami na trvalo udržateľný urbánny rozvoj, konkurencieschopnosť, širokú participáciu a verejno-súkromné partnerstvo. Dokumenty upozorňujú, že pre potrebu úspešného pôsobenia v podmienkach globálnej konkurencie bude potrebné, aby si európske mestá vypracúvali svoje stratégie. Mestá, ktoré majú takéto stratégie si stále významne zvyšujú šancu podieľať sa na čerpaní fondov EÚ a ich efektívnom využití, vychádzajúc zo zohľadňovania jedného z princípov čerpania fondov EÚ známom ako programovanie. Mnohé európske štáty majú vo svojich legislatívnych systémoch zadefinovanú potrebu spracovania a implementácie plánov/stratégií ekonomického rozvoja v mestách už dlhšie.

Strategické plánovanie v duchu koncepcií známych vo vyspelom svete sa začalo ojedinele presadzovať na Slovensku ako forma prístupu už od začiatku 90. rokov minulého storočia, výraznejšie však až po roku 2000. Posun k takýmto prístupom bol spôsobený jednak tlakom dôsledkov transformácie miestnej ekonomiky, inšpiráciou skúsenosťami západných miest, rovnako ako aj pokusmi o zlepšenie prístupu k rozvojovým fondom, či snahou o získanie zahraničných investorov. Prvé roky však boli rokmi dobrovoľného, zriedkavého a viac menej opatrného vypracúvania stratégií. Situácia sa výraznejšie zmenila až prijatím novej legislatívy týkajúcej sa rozvojového plánovania v roku 2001. Tento posun inicioval masívnu vlnu spracúvania takto zameraných plánov miest. Ako uviedol Buček (2005b), tradičné územné plánovania začalo byť vyvažované aj stratégiami/programami ekonomického rozvoja. Podrobnejšie zhodnotenie doterajšieho vývoja strategického ekonomického plánovania rozvoja miest na Slovensku nebolo spracované. Bolo spomenuté v štúdiách zameraných na rozvoj miest, plánovanie v širšom zmysle (Slavík, 2000; Slavík et al., 2005), miestny ekonomický rozvoj (Buček, 2005a) alebo urbánnu politiku (Buček, 2005b). Špecificky zameranú štúdiu orientovanú na hodnotiace a monitorovacie prístupy prijatých stratégií/programov rozvoja slovenských miest spracoval Kling (2006).

Nasledujúce priblíženie strategického plánovania ekonomického rozvoja na úrovni miest sa okrem vybraných titulov literatúry opiera aj o analýzu prístupov a strategických dokumentov pri-

pravených viacerými skupinami miest (ich prehľad je uvedený z zozname použitej literatúry). Okrem vybraných miest v západnej Európe a USA sme väčšiu pozornosť venovali prístupom aplikovaným v Česku, Poľsku a samozrejme na Slovensku (podrobnejšie napr. aj Academia Istropolitana Nova & Berman Group, 2007; Buček, 2007). Pokúsili sme sa zhodnotiť aj aktuálny stav spracovania PHSR v najväčších slovenských mestách, vrátane priblíženia vývoja legislatívneho rámca platného v tejto oblasti na Slovensku. Kým úvodné časti kapitoly predstavujú všeobecné princípy a postup spracovania strategických rozvojových dokumentov miest, v závere hodnotíme vývoj v Česku, Poľsku a na Slovensku (vychádzajúc z aktuálne prijatých strategických dokumentov v 21 mestách (po sedem v každej z uvedených krajín).

4.1.2. Dôvody spracovania stratégií ekonomického rozvoja mesta

Jednou z prvých a zásadných otázok je – Čo motivuje mestá a ich elity k spracovaniu rozvojových stratégií? Mestá sa k tejto otázke často priamo vyjadrujú pri uvádzaní svojich strategických dokumentov. Časť z nich vyzdvihuje skôr externé dôvody, kým časť zdôrazňuje výzvu pochádzajúcu zo samotného mesta a jeho fungovania (interné dôvody). Z vonkajších dôvodov je to reakcia na inter-urbánnu konkurenciu s cieľom vybudovať si alebo posilniť adekvátne postavenie v hierarchii miest, či už domácich, alebo medzinárodných. Súvisí to aj s potrebou formulovať postupy v inom ako dovtedajšom rámci – v zmenenej medzinárodnej situácii, napr. po vstupe do EÚ a NATO. Stratégiu potrebujú aj pri zmenených princípoch národného rozvoja či nových prioritách rozvoja v EÚ. Časť miest cíti svoju zodpovednosť za rozvoj „svojho“ regiónu, či až štátu.

Pre časť lokálnych reprezentácií je to *prejav aktívneho prístupu k rozvoju vlastného mesta*. Nechcú sa spoliehať a čakať len na to, čo prinesie prirodzený vývoj. Nechcú byť len pasívnymi prijímateľmi zmien, ale chcú iniciovať zmenu podľa vlastných predstáv. Mnohé deklarujú nutnosť adekvátne reagovať na rýchle zmeny globálnej a národnej ekonomiky a následné zmeny vyvolané v miestnej ekonomike. Argumentom býva aj úsilie o lepšie poznanie mesta – snaha pochopiť dynamiku, smerovanie zmien, identifikovať a prekonať bariéry a limity rozvoja, prehodnotiť miestny potenciál.

Veľmi významným dôvodom býva *potreba čeliť aktuálnym či hroziacim budúcim vnútorným problémom mesta*. Tie môže spôsobiť napr. úpadok miestnej ekonomiky, depopulačný vývoj, migračný tlak, devastácia časti prostredia mesta a pod. V ambiciózných mestách sa deklaruje aj snaha presadiť novú kvalitatívnu úroveň rozvoja a života.

Pre časť miest bol jedným z impulzov aj *meniaci sa plánovací rámec*. Stratégie ekonomického rozvoja/plány/programy začali byť vyžadované národnou legislatívou. Bolo potrebné zosúladiť plán rozvoja mesta s novovytvorenými plánovacími a programovacími dokumentmi vyššej úrovne územnej organizácie. To sa týkalo aj zohľadnenia potreby takýchto dokumentov pri uchádzaní sa o zdroje pochádzajúce z fondov EÚ.

Mestá rovnako začali cítiť *potrebu identifikovania menšieho počtu hlavných cieľov rozvoja*. Tento prístup mal umožniť lepšie využitie potenciálu, koncentráciu kapacít a zdrojov mesta (vlastných aj externých). Pokúšali sa oddeliť a zdôrazniť nové ciele, nechceli ich nechať splynúť s množstvom iných každodenných funkcií a aktivít napr. miestnej samosprávy. Má to byť jeden z nástrojov zlepšenia a vyššej efektívnosti riadenia mesta, jeho inštitúcií. Cieľom bolo účelnejšie využívať obmedzené zdroje (napr. finančné) na rozvoj, lepšie poskytovanie služieb a riadenie vybraných sfér miestneho života

Strategické plánovanie bolo použité ako *technika pritiahnutia partnerov zo sféry mimo verejného sektoru do aktivity v rozvoji mesta*. Išlo teda o prekonanie stratégií ako plánov „samosprávy“, v prospech partnerského a participatívneho chápania stratégií rozvoja, ich prípravy a implementácie, s cieľom koordinovanej akcie mnohých miestnych, ale aj externých aktérov. Súviselo to aj s nedostatkom verejných zdrojov a lepšou perspektívou hľadania aktívnych partnerov pre rozvoj v samotných mestách (Healey et al., 1999)

4.1.3. Štruktúra stratégií a ich časové aspekty

Štruktúra dokumentov charakteru rozvojových stratégií má určité spoločné črty. Zvyčajne sú rozdelené do niekoľkých základných častí (tab. 4.1). Úvodné časti sú tvorené analytickými a diagnostickými ekonomickými a sociálnymi analýzami, často nazývanými aj – *profil mesta*. Druhú časť tvorí samotný *rozvojový program - stratégia*. Tieto dve časti bývajú niekedy prepojené špecifickou časťou – *vízia mesta*. Tretia časť obsahuje kapitoly zamerané na *implementáciu* programových cieľov stratégie, vrátane finančného rámca. Veľmi často je značná pozornosť venovaná problémom *monitoringu a hodnotenia*. Stratégie zvyčajne obsahujú ďalšie formálne časti ako úvod, predslov, rovnako ako rôzne prílohy prezentujúce podrobnejšie postupy spracovania, zoznam a úlohy spolupracujúcich partnerov, odkazy na zdroje informácií. Niekedy je v závere výber výsledkov z významných podrobných analýz (najmä, ak je hlavná časť spracovaná v redukovanej podobe).

Tabuľka 4.1 Zjednodušená štruktúra strategického rozvojového dokumentu mesta

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Úvod • Profil mesta - ekonomické a sociálne analýzy • Vízia • Rozvojový program – stratégia - smery, ciele • Implementácia – financovanie • Monitorovanie a hodnotenie – indikátory • Prílohy |
|---|

Medzi najvážnejšie otázky súvisiace so spracovaním rozvojových stratégií je jej **časové rozpätie**. V súčasnosti býva prevažujúcim časovým horizontom stratégií vo všeobecnosti 10 až 15 rokov. Pomerne častou praxou je aj prispôbenie sa časovaniu programovacích období Európskej Únie. Môžeme sa však stretnúť aj s dlhším časovým výhľadom do roku 2020 až 2025. **Čas potrebný na spracovanie** stratégií nie je ľahké jednoznačne definovať. Tento čas zneprehľadňujú napr. rozhodnutia zodpovedných inštitúcií o začiatku, kontrole priebehu, či konečnom schválení záverečného dokumentu. Doterajšie skúsenosti s prípravou stratégií veľkých miest hovoria až o potrebe 1,5 až 2 rokov. Prakticky sa nedajú nájsť príklady dokončenia stratégie v čase kratšom ako 1 rok. Skôr sa dajú nájsť príklady spracúvania stratégie ešte dlhší čas. Čas potrebný na spracovanie silne súvisí predovšetkým s mierou politickej podpory a záujmu o prípravu stratégie. Silná a stabilná podpora skráti, kým nestabilná a meniac sa miestna politická situácia predĺži čas spracovania, či dokonca jej prípravu paralyzuje. Iným dôležitým faktorom je existencia organizačných kapacít zaoberajúcich sa strategickým plánovaním najmä v rámci miestnej samosprávy. Tie môžu poskytnúť silné zázemie pre takéto aktivity v plánovaní rozvoja. Veľmi závaží, či mesto už má skúsenosti so strategickým plánovaním. Tieto faktory môžu viesť k akcelerácii prác, redukcii času na prípravu zainteresovaných a menej zdĺhavé vysvetľovanie a priebeh jednotlivých krokov. Potreba externého posúdenia, predpísaných evaluácií a nutnosť existencie ďalších súvisiacich plánov môžu opätovne zasiahnuť do času potrebného na spracovanie. Ak postup spracovania rešpektuje súčasné tendencie preferujúce aplikáciu princípov partnerstva a širokej občianskej participácie, potom je potrebné aj na tieto procedúry rezervovať nevyhnutný čas. Čas môže byť kratší, ak prevažuje expertné spracovanie stratégie s obmedzením externej participácie. Celé mesiace môže ušetriť, ak sú k dispozícii vhodné analytické a diagnostické štúdie, ktoré boli spracované v predstihu, resp. sú spracúvané nepretržite (napr. v rámci miestnej samosprávy alebo inými, prevažne miestnymi inštitúciami). Existencia skoršej stratégie, vrátane jej expertného hodnotenia, alebo voľnejšie spracovanej „rozvojovej vízie“, napomáha k priamočiarosti procesu identifikovania priorít a programovacích opatrení.

4.1.4. Analytická a programová časť strategického plánu rozvoja

Prvá časť stratégií – ekonomický a sociálny „Profil mesta“, pozostáva zvyčajne z dvoch subčasťí – analytickej (1) a interpretačno-diagnostickej (2). Rozsah a zameranie tejto časti býva veľmi rôzny. V prípadoch niektorých stratégií je ich rozsah značne redukovaný. Predstavujú len veľmi stručný prehľad vybraných indikátorov alebo krátke analytické súhrny v rámci určitých prioritných oblastí zameraných na vybrané aspekty miestnej ekonomiky a sociálnej situácie. Takéto stratégie bývajú kratšie a viac sa koncentrujú na programovú časť. Iná skupina stratégií ponúka veľmi rozsiahle, komplexné, až vyčerpávajúce analýzy (ich zameranie predstavuje tab. 4.2, ale opierať sa dá aj o analýzy načrtnuté v kapitole 3). Dôležitú úlohu pri ich spracovaní majú odborníci pracujúci v rámci inštitúcií samosprávy. V mnohých prípadoch participovali na analytických prácach prizvaní externí konzultanti (napr. z miestnych akademických kruhov). V prípade stratégií niektorých západoeurópskych miest sa na nich podieľali samostatné rozvojové inštitúcie fungujúce na princípoch partnerstva verejného a súkromného sektora. Vybrané mestá si objednali spracovanie kľúčových analýz týkajúcich sa miestnej ekonomiky, jej špecifických sektorov, či medzinárodnej percepcie mesta u špecializovaných a medzinárodne rešpektovaných konzultačných spoločností. Interpretačno-diagnostická časť zvyčajne obsahovala predovšetkým SWOT analýzu. Niekedy sa jednalo o jednu pre všetky sféry mesta, v niektorých prípadoch sa SWOT analýzy vypracovali podľa vybraných oblastí miestnej ekonomiky a sociálnej sféry. Vo viacerých prípadoch sa však nejednalo o dôsledné dodržanie zaužívanej schémy SWOT.

Tabuľka 4.2 Typické oblasti analýz mesta vstupujúce do „Profilu mesta“

- **polohový potenciál mesta** – z rôznych hľadísk,
- **analýza konkurencie** – pozícia mesta v urbánnych systémoch - národnom, európskom,
- **ekonomika mesta** – venuje sa najmä hlavným sektorom a subjektom, investíciám, veľký dôraz na podnikateľské a obchodné služby, obchod, trh práce, verejný sektor v ekonomike, pozíciu vedy, výskumu a školstva,
- **špecifické odvetvové analýzy** – vybrané podľa významných odvetví mesta, resp. podľa potreby zoznamenia sa s vývojom v určitej novej oblasti rozvoja mesta,
- **cestovný ruch, pamiatky, kultúra, voľný čas, šport** - tie sú často vnímané ako aktuálne rozvojové priority,
- **doprava (aj verejná) a logistika, technická infraštruktúra** – významné limity rozvoja s vysokou finančnou a časovou náročnosťou na zmenu,
- **tendencie sociálneho vývoja** - demografický vývoj, bývanie, sociálna situácia, životná úroveň a kvalita života, zdravie, bezpečnosť,
- **sociálno-ekonomické priestorové štruktúry mesta** – významné pre priestorový priemet stavu a perspektív mesta,
- **životné prostredie** – široko chápané
- **inštitucionálne prostredie a politický kontext** - analýzy samosprávy, postavenia mesta, jeho kapacít – personálnych, rozpočtových, kapitálových účastí, podnikov mesta a pod.; pozície štátu a regiónu; iné významné inštitúcie vplyvajúce na chod mesta
- **občianska spoločnosť** – vitálnosť a možnosti napr. miestneho neziskového, dobrovoľného sektoru, think-tanky.

Zdroj: Spracované podľa Academia Istropolitana Nova & Berman Group, 2007

„Vízia mesta“ patrí k najkratším (2-3 strany), no pritom výrazným a dôležitým častiam rozvojovej stratégie. Je v nej obsiahnuté zásadné prehlásenie a stručne načrtnutá užšia skupina otázok (tém), ktoré sú závažné z hľadiska budúcnosti mesta (napr. obr. 4.1.). Jej cieľom je definovať určitú víziu – základné hodnoty a očakávania, ktoré bude miestna elita a občania v dlhodobej perspektíve sledovať. Jedná sa o principiálne stanovisko týkajúce sa budúceho rozvoja, identifikuje sériu najvýznamnejších tém (najčastejšie 3-5), aj s ich veľmi stručným komentárom. Okolo nich by sa mala formovať celá budúca rozvojová trajektória mesta.

Obrázok 4.1 Príklady formulácie vízie ekonomického rozvoja mesta



Economic Strategy for the City of Ottawa

2.0 An economic vision for Ottawa in 2020

In 2020, Ottawa will be a prosperous, entrepreneurial and globally competitive city fuelled by an agile economy that is expert in managing change and reflects the values of innovation, equity and environmental stewardship.

Our Ten-Year Vision

In ten years, our vision for Glasgow is...

...a world-class city achieving its potential to deliver sustainable wealth and well-being for all its citizens.

Our vision is of Glasgow as an economically strong, safe and healthy heart of the metropolitan region; the UK's most dynamic, culturally vibrant and exciting city; economically active and admired internationally.

Our vision is of full and fulfilling employment where more creative people and dynamic businesses drive an enviable quality of city living. In this low-carbon Glasgow, individuals flourish and are notable for their enterprise, ambition, creativity and pride in their city.

Zdroj: Ottawa 2020 – Economic Strategy for the City of Ottawa (2003); Glasgow Ten-year Economic Development Strategy (2006).

Z hľadiska samotného zamerania stratégií je najvýznamnejšia ich **programová časť**. Z analýzy existujúcich stratégií vyplýva, že existujú dva základné postoje k jej spracovaniu podľa štruktúry tejto časti. Prvú skupinu predstavujú extenzívne zamerané stratégie orientované takmer na všetky aspekty miestneho života, sledujúce skôr „sektorový“ prístup. Rezultátom takéhoto menej frekventovaného prístupu je identifikovanie pomerne **veľkého počtu** (8-10, i viac) **strategických smerov rozvoja**. Znamená to identifikáciu problémov vo všetkých oblastiach miestneho života (napr. bývanie, doprava, životné prostredie atď.). Rozvoj opierajúci sa o takúto stratégiu je rozptýlený do prílišného počtu cieľov. To môže byť vhodné pre samosprávu mesta a môže to zlepšiť fungovanie mesta v mnohých citlivých oblastiach života, ale je otázne či môže takýto prístup generovať významnejšiu reálnu zmenu. Druhá skupina stratégií je užšie zameraná, koncentruje sa na **obmedzený počet strategických smerov rozvoja** (zvyčajne medzi 3-6). Tento prístup je skôr problémovo orientovaný a prekonáva úzke väzby na vybrané sektory aktivity samosprávy či miestnej ekonomiky. Je dôraznejší v precíznom identifikovaní kľúčových rozvojových cieľov. Jedná sa o účinnejší prístup, koncentrujúci a mobilizujúci zdroje pre ozajstnú zmenu. Je týmto jasnejší, prehľadnejší, často prináša nový imidž a opiera sa o výraznejšiu ďalekosiahlu víziu.

Výber konkrétnych smerov rozvoja odráža dva hlavné princípy. Jedna skupina sú smery *reaktívne* pretože ich môžeme považovať za reakciu na existujúce vnútorné problémy. Druhý uplatňo-

vaný princíp môžeme označiť ako *pro-aktívny* - otvárajúci nové sféry rozvoja. Vysvetlenie výberu smerov môže byť dvojaké – na jednej strane niektoré mestá cítia povinnosť konať v smeroch, v ktorých sú aktívne aj iné mestá (akoby v niektorých oblastiach súťažili skoro všetky mestá), kým iné mestá sa snažia objaviť, resp. robiť niečo iné (snažia sa zdôrazniť svoju odlišnosť, špecifiká, vyhnúť sa oblastiam aktivít, v ktorých konajú ostatní). Najčastejšie identifikované smery strategického rozvoja môžu byť začlenené do bloku pozostávajúceho z aktivít v *doprave, dopravnej infraštruktúre, dostupnosti* (vrátane informačno-telekomunikačných technológií) a *technickej infraštruktúre*. Ten je často považovaný za kľúčový faktor inter-urbánnej konkurencie. Nedostatky v týchto oblastiach bývajú vnímané ako vážne limity rozvoja. Druhým najfrekvencovanejším smerom rozvoja je „*znalosťná ekonomika*“, hoci pod rôznymi názvami a v rôznej šírke chápania (napr. „*nová ekonomika*“, „*investovanie do znalostí*“ a pod.). Ďalší častý smer rozvoja sa orientoval na *miestnu ekonomiku a podnikanie*. Označovali ho smery pod názvami ako kvalita miestneho ekonomického prostredia, konkurencieschopnosť miestnej ekonomiky, podpora miestnych klastrov, podpora podnikateľskej aktivity a pod. Mestá sa v sledovaných stratégiách nezaoberajú explicitne a intenzívne s problémami ako nezamestnanosť alebo nové pracovné miesta, ale skôr so stavom a orientáciou miestnej ekonomiky. Aj týmto sa odlišuje strategické plánovanie rozvoja od pragmatickejšie a užšie zameraného plánovania a riadenia aktuálneho miestneho ekonomického rozvoja. Dôležitá skupina smerov strategického rozvoja sa týka *kvality života* (pod označením ako napr. dobré miesto pre život, pokroková spoločnosť a pod.). Mestá často identifikovali smery v *oblasti posilnenia medzinárodného postavenia mesta*, vonkajších vzťahoch, úspešnom pôsobení v medzinárodnej konkurencii miest.

4.1.5. Implementácia rozvojovej stratégie

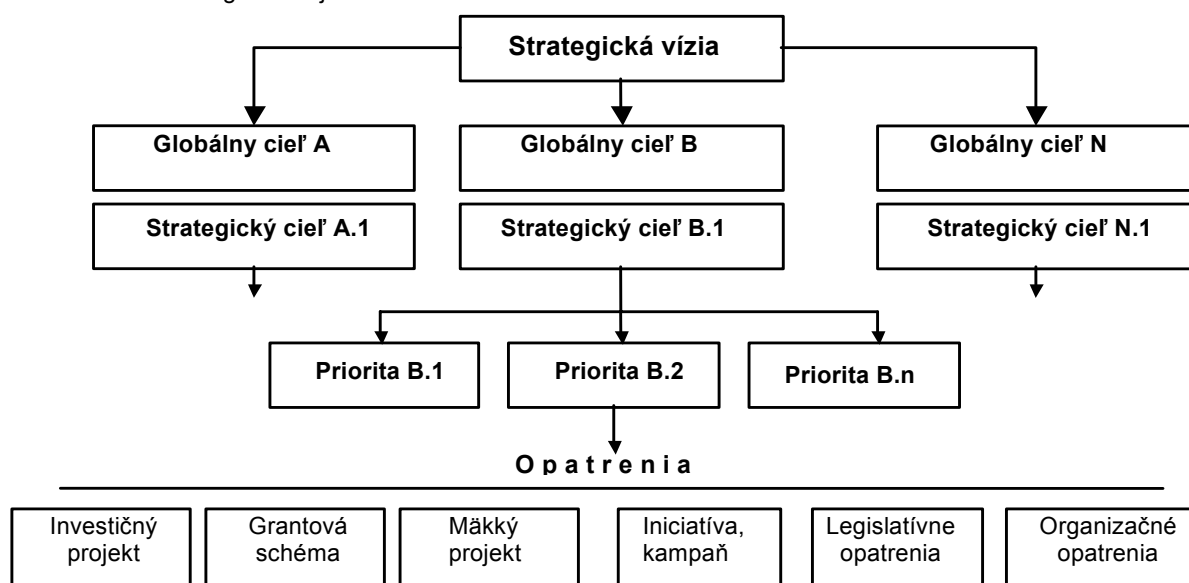
Všetky identifikované strategické smery sú následne viac alebo menej systematicky rozpracované v implementačnej časti do viacerých cieľov (priorít, zámerov) pre každý smer. Tieto ciele bývajú následne rozpracované do podoby konkrétnych projektov (úloh, opatrení). Mnohé stratégie kladú dôraz práve na túto implementačnú časť a sú tu preto pomerne podrobne rozpracované. Pre každý projekt sa definuje (v rovnakej štruktúre) aktuálny a cieľový stav, indikatívne náklady, konkrétne postupy dosiahnutia cieľa projektu, dotknuté subjekty, partneri pre implementáciu, spôsob monitoringu a konkrétne vymenované indikátory plnenia (niekedy aj očakávané cieľové hodnoty).

V porovnaní s inými plánmi (najmä z oblasti územného a environmentálneho plánovania) sa *stratégie rozvoja oveľa viac zaoberajú finančnými aspektmi jej realizácie*. Jedným zo špecifických outputov strategického plánovania je, že ovplyvňuje a zlepšuje dlhodobé finančné plánovanie (napr. samospráv miest). Poskytuje užitočné informácie týkajúce sa finančného manažmentu, modelovania budúcich finančných tokov, umožňuje prípravu a dáva čas na hľadanie dodatočných externých zdrojov a partnerov pre financovanie rozvoja a pod. Nie je však zriedkavosťou, že táto významná časť stratégie absentuje, prípadne je spracovaná veľmi stručne, len náznakovo. Viaceré mestá zvládli rozpracovanie stratégie do programového/projektového financovania – vyjadrenie finančných detailov pre každý program, resp. projekt (na čo konkrétne, koľko, odkiaľ). Často môžeme pozorovať, že časť stratégie tvoria aktivity vyžadujúce si len organizačné opatrenia, reorganizáciu existujúcich finančných tokov či prijatie „*miestnej legislatívy*”.

Strategický plán sa zvyčajne spracúva po hlavných etapách. Môžeme hovoriť prevažne o troch etapách – **úvodnej etape, etape spracovania a etape implementácie a monitorovania**. Úvodná etapa obsahuje niekoľko závažných rozhodnutí. Hlavné je rozhodnutie o začatí spracovania a voľbe prístupu (expertný, participatívny-komunitný, interný), postupe schvaľovania a jeho záväznosti. Významnou časťou je identifikácia, výber a získanie partnerov pre spracovanie stratégie, ako aj mobilizácia širšej verejnej podpory. Patria sem aj rozhodnutia o kapacitách a zdrojoch slúžiacich k spracovaniu, rozhodnutie o začlenení externých konzultantov či vstupné prieskumy zamerané na využiteľné existujúce zdroje a hotové „*predpráce*”.

Etapa samotného spracovania začína aktivitami zameranými na priblížení procedúr strategického plánovania ekonomického rozvoja samotným aktérom a širšej verejnosti. Rôznymi formami sa prezentujú základné súvislosti – prečo sa stratégia robí, v akom kontexte sa odohráva jej spracovanie, až po predstavenie metódy a postupu spracovania (konferencie, workshopy, tréningy). Sem sa sústreďujú aj rozhodnutia o konkrétnom zameraní a spôsobe spracovania analyticko-diagnosticskej časti. Na ňu potom nadväzujú fázy spracovania analýz, ich vyhodnotenie a interpretácia, definovanie kľúčových záujmových tém. Určitým vyvrcholením dovtedajšieho postupu je formulovanie vízie mesta. Z nej vyplývajúce veľmi globálne ciele a rozvojové smery mesta sa pretavujú do formovania pracovných skupín, ktoré následne rozpracúvajú tieto ciele/smery do konkrétnych politík/programov/operačných cieľov a následne do konkrétnych projektov/opatrení rôzneho charakteru (napr. obr. 4.2). Tu vzniká pomerne veľký počet detailných operačných cieľov a opatrení. Tieto sú následne vyhodnotené, konzultované a korigované v hierarchicky vyšších útvaroch rozhodovania podieľajúcich sa na vypracovaní stratégie, napr. v konfrontácii s rôznymi limitmi implementácie (napr. finančnými). Po nájdení dohody o záverečných podobách aktivít v jednotlivých smeroch sa predkladá prvá verzia plánu na pripomienkovanie. Po prerokovaní pripomienok a následných zmenách sa predkladá na schválenie do najvyšších orgánov zodpovedných za stratégiu (napr. Riadiaci výbor stratégie, zastupiteľstvo mesta), aj s ohľadom na legislatívu tej ktorej krajiny, či dohodnutý postup schvaľovania.

Obrázok 4.2 Príklad hierarchického usporiadania rozpracovanie cieľov a opatrení stratégie rozvoja



Zdroj: Academia Istropolitana Nova&Berman Group (2007).

Zdá sa, že časti venované **implementácii, monitoringu a hodnoteniu** patrili k slabšie rozpracovaným a aj následne v praxi aplikovaným aspektom strategického plánovania a riadenia miest. Niekedy boli len naznačené a odkazom na budúce rozpracovanie, resp. ich zvládnutie bolo podcenené. V pozitívnejších prípadoch boli definované požiadavky na systematické monitorovanie, ako aj procedúry a pravidlá hodnotenia, vrátane súvisiacich indikátorov. Vyvinula sa veľká snaha definovať najmä jasné kvantitatívne indikátory pre každé opatrenie/projekt, vrátane času realizácie. Niektoré mestá pravidelne (ročne) vypracúvajú rozsiahle hodnotiace správy. Strategické plánovanie sa tak stáva súčasťou riadenia miest a je považované za permanentnú a cyklickú aktivitu. Po aktualizácii (prípadne niekoľkých) existujúcej stratégie pristupujú k vypracovaniu novej, niekedy aj so zmenou prístupu k spracovaniu. V súčasnosti už sú mestá, ktoré týmto „cyklom“ prešli viackrát. Časové rozpätie medzi dvoma stratégiami je najčastejšie približne 5-7 rokov.

4.1.6. Organizačné aspekty spracovania stratégie rozvoja

V rámci procesu strategického plánovania sú ustanovené **špecifické organizačné štruktúry** (inštitúcie, útvary). Ich štruktúra a hierarchia závisí predovšetkým od prístupu k spracovaniu stratégie. Rozsah ich činnosti sa často mení v priebehu spracovania v závislosti od fázy postupu prác. Najkomplikovanejšia štruktúra je typická pre hlavnú programovaciu fázu, kedy môžeme sledovať frekventovane pôsobenie až troch hierarchických štruktúr súčasne – *riadiacej* (angl. managing), *výkonnej* (angl. executive) a *pracovnej* (angl. working). **Riadiace orgány** sú v čele spracovania každej stratégie. Majú rôzne mená (napr. ako Riadiaci výbor), rôznu veľkosť (od prevažne užších výborov, až po desiatky členov) a zvyčajne reprezentujú kľúčové politické, ekonomické a sociálne sily v meste. Tu sa prijímajú hlavné rozhodnutia, garantuje sa jej spracovanie, celkový rešpekt a implementácia. Berie na vedomie závery analytických prác, schvaľuje víziu, vyberá hlavné smery prípravy stratégie, schvaľuje záverečnú podobu stratégie. Bývajú zložené prevažne z osobností kontrolujúcich kľúčové rozhodovacie posty vo všetkých sektoroch v meste (angl. tzv. stakeholders). Významne sú zastúpené zložky verejnej správy, najmä samosprávy miest, regionálne a štátne orgány, špecializované orgány (napr. zamerané na pracovný trh), akademické kruhy (napr. rektori), podnikateľské kruhy (vrcholoví manažéri najvýznamnejších firiem, bánk), podnikateľské združenia a komory. Sleduje sa aj zastúpenie podľa významných sektorov (napr. dopravu zastupujú predstavitelia letiska, železnice, prevádzkovateľa verejnej dopravy a pod.). Patria sem aj zástupcovia významných rozvojových inštitúcií (rozvojové agentúry, technologické parky a pod.), odbory, významní miestni špecialisti zaoberajúci sa problémami rozvoja miest. Vo viacerých mestách sa lídrami procesov prípravy stali primátori, resp. ich námestníci, a spracovanie strategického plánu sa stalo jednou z priorít ich volebného obdobia.

Výkonné orgány sú už viac operačnými, koordinujúcimi, sumarizujúcimi, syntetizujúcimi útvarmi, so silným odborným zložením. Časť členov má významnú úlohu prepojenia na riadiaci orgán, pracovné skupiny a organizačné kapacity samosprávy. Pripravuje pracovné podklady pre riadiacu úroveň, rieši problémy fungovania pracovných skupín. Tu sa koncentruje aj jedna z najväžnejších úloh – formulácia stratégie, ktorá sa predkladá vyššej úrovni rozhodovania.

Na najnižšej úrovni sa stretávame s prácou prostredníctvom viacerých odborných **pracovných skupín**, ktoré rozpracúvajú vybrané problémové oblasti/témy. Pracovné skupiny opäť pozostávajú z najrôznejších partnerov, vrátane miestnych odborníkov, odborníkov pracujúcich v štruktúrach mestskej samosprávy a špecialistov zo širokého spektra miestnych inštitúcií. Celkový počet zúčastnených na práci pracovných skupín sa v prípade väčšiny miest rátať až v stovkách. Každú pracovnú skupinu tvorili desiatky účastníkov (zvyčajne 20-30). Skupiny pracujú intenzívne počas niekoľkých mesiacov, prevažne formou okrúhlych stolov, elektronických konzultácií, vzájomného pripomienkovania pracovných dokumentov.

Spracovanie stratégie si vyžaduje silné podporné **organizačné zložky** (oddelenie, úrad, sekretariát) aktívne najmä v organizácii súvisiacich procesov (transfer informácií, organizácia stretnutí, pozvania, distribúciu materiálov, archiváciu a pod.). Špecifickou podpornou aktivitou bývajú aj **procesy komunikácie** týkajúce sa spracovania strategického plánu. Niekedy bývajú priamo vyjadrené v komunikačnom a marketingovom pláne pokrývajúcim celý proces spracovania strategického plánu. Borja a Castells (1997) ich považujú za podstatné pri formulácii a implementácii plánu. Ten sa zameriava jednak na obyvateľov a jednak na účastníkov procesu plánovania.

Frekventovaným účastníkom procesu prípravy strategického plánu bývajú **externí konzultanti** s rôznym rozsahom vstupu do spracovania plánu. Okrem často početnej skupiny individuálnych konzultantov (s najrôznejším odborným pozadím) ide aj o špecializované poradenské spoločnosti. Plnia rôzne úlohy – poskytnutie svojho know-how v strategickom plánovaní rozvoja miest, potrebnú prípravu účastníkov, podporu a riadenie spracovania (angl. facilitation and managing), sofistikovanejšie analytické výstupy a pod. Ich skúsenosti s prípravou stratégií či mnohonásobná participácia na ich príprave zvyšujú šancu ich úspešného a rýchleho spracovania, podporujú „neutrálnosť“ a transparentnosť procesu (môžu redukovať tlak určitých záujmov).

Prístupy k plánovaniu v rôznej mierke využívali prístupy typické pre participačné a komunikatívne plánovanie (Maier, 2001; Feinstein, 2000). Partnerský princíp, tak ako bol aplikovaný, mal rôzny rozsah. Kým v niektorých mestách externí partneri (mimo samosprávy) participovali od začiatku a boli začlenení do pracovných skupín, v iných prípadoch iba poskytovali požadované in-

formácie a pripomienkovali už pripravené verzie stratégie pred jej schválením. Nachádzame aj prípady potvrdzujúce posun k strategickému plánovaniu ako permanentne vykonávanej a cyklickej aktivity v miestnom prostredí. Nové stratégie sú pripravené viacerými mestami, ktoré už predtým stratégiu vypracovanú mali, pričom už ide o aplikáciu modernejších prístupov.

4.2. STRATEGICKÉ PLÁNOVANIE MIESTNEHO ROZVOJA NA SLOVENSKU

4.2.1. Základný rámec plánovania miestneho rozvoja na Slovensku

Právne prostredie v Slovenskej republike nepoužíva termín strategické plánovanie a dlhé obdobie až do roku 2001 nepoznalo ani „rozvojové plánovanie“ na miestnej úrovni. Prístupy blízke strategickému plánovaniu ekonomického rozvoja boli zahrnuté až do základného rámca *Zákona o podpore regionálneho rozvoja* (Zákon č. 503/2001 Z.z.). Táto vstupná legislatíva v tejto oblasti definovala hierarchiu strategických rozvojových dokumentov – plánov a programov, pripravovaných pod dohľadom rôznych orgánov verejnej správy, pričom na nižšej úrovni ide o úrady samosprávy (vyššieho územného celku, samosprávy). Samosprávne inštitúcie sa stali zodpovedné za spracovanie a implementáciu strednodobých programových dokumentov. Na miestnej úrovni sa jednalo o „*Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce*“ (PHSR). Dovtedajšie ekonomické a sociálne zameranie programu bolo novelizáciou neskoršie rozšírené aj na oblasti životného prostredia a rozvoja kultúry (Zákon č. 503/2001 v znení zákona č. 351/2004 Z.z.).

Zmiený plánovací zákonný rámec definoval iba **základnú štruktúru rozvojového dokumentu obce**. V prvom rade mal obsahovať predovšetkým analýzu ekonomického rozvoja a sociálneho rozvoja obce (mesta), hlavné smery jej rozvoja, ako aj definovanie cieľov a základných potrieb. Následne mali byť definované úlohy a priority rozvoja technickej a sociálnej infraštruktúry, riadenia životného prostredia, vzdelania, kultúry, využívania prírodných zdrojov a iných oblastí. V porovnaní s inými plánovacími dokumentmi mal obsahovať návrh finančného a administratívneho zabezpečenia. Štruktúra nebola pevne stanovená a povinná. Miestne samosprávy mali pomerne veľkú voľnosť v príprave týchto dokumentov. Po prvých rokoch aplikácie tejto legislatívy Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja (2004) vydalo „manuál“ obsahujúci detailnejšie inštrukcie týkajúce sa spracovania programov. Aj tento manuál bol chápaný skôr ako „odporúčanie“ a nie povinné usmernenie.

V praxi to znamenalo, že jednou z prvých úloh samospráv pri zámere spracovať stratégiu bol výber prístupu a formulovanie jej vlastnej štruktúry, zohľadňujúc zväčša miestne kapacity, dostupné zdroje, čas atď. Okrem už spomínaného manuálu MVRP sa ako výsledok takejto voľnosti objavili ďalšie metodiky a manuály rešpektujúce základné požiadavky vyjadrené v platnej legislatíve. Tieto spracovali rôzne inštitúcie, ktoré mali ambíciu zasiahnuť či ovplyvniť smerovanie a procesy vypracovania miestnych rozvojových stratégií (napr. environmentálne orientované), alebo inštitúcie (napr. komerčné), ktoré mali záujem priamo participovať na spracúvaní strategických dokumentov miest. Viaceré inštitúcie so skúsenosťami v rôzne orientovanom plánovaní priestorových útvarov rozpracovali svoje vlastné prístupy a metodológie, ktoré následne ponúkali a prispôbovali miestnym potrebám záujemcov zo strany miest. Rozsah ich vstupu do samotnej prípravy stratégií bol veľmi odlišný a líšil sa v závislosti od jednotlivých štádií spracovania či implementácie stratégie. Kým niektoré poskytovali iba externé konzultácie k procesom strategického plánovania, riadenie a koordinovanie samotného spracovania (niekedy ako tzv. facilitácia), iné boli plne začlenené do všetkých fáz a parciálnych úloh, vrátane prípravy záverečného znenia

stratégie, ktorá bývala zväčša predložená na schválenie miestnym orgánom samosprávy. Dobre dokumentuje túto situáciu príklad mesta Bratislava, ktorá si po viacerých skúsenostiach so spracovaním stratégie rozvoja objednala prípravnú štúdiu zameranú na spracovanie vhodnej metodiky tvorby samotnej stratégie, zohľadňujúcej okrem postupu v duchu štandardných medzinárodných postupov a aj jej vlastné špecifiká (Academia Istropolitana Nova&Berman Group, 2007). Rezultátom takýchto rámcových podmienok bolo, že stratégie/plány rozvoja nie sú uniformné. Mestá si ich dotvorili podľa vlastných predstáv a potrieb, odborných kapacít, ale aj finančných zdrojov, ktoré mali k dispozícii napr. pre externú spoluprácu špecializovaných inštitúcií. Dobre to odrážajú aj odlišnosti v názvoch takýchto dokumentov. Kým časť z nich presne sleduje dikciu legislatívy – „Program...“, iný názvy sú napr. „Strategický plán ekonomického rozvoja...“, „Stratégia rozvoja...“, uvádzajúc samozrejme aj názov mesta a časové rozpätie. Neskoršie sú už nazývané striktne v duchu zákona.

Kým neexistoval spomínaný Zákon o podpore regionálneho rozvoja (od 2001), mestá väčšinou inkorporovali časť svojich strategických rozvojových zámerov do povinne spracovaných územných plánov. Ako podotýkal Kling (2006), obce iba zriedkavo uznali potrebu spracovania stratégie miestneho rozvoja založenú na aktívnej participácii ostatných významných miestnych aktérov a „investovali“ do ich spracovania. Z dostupných informácií predpokladáme, že len dve slovenské mestá získali určité skúsenosti so spracovaním stratégie už v poslednej dekáde minulého storočia, a to Bratislava (v podstate sa pracovalo na dvoch stratégiách v roku 1993 a 1999) a Trenčín (1995 – 1996). Ich spracovanie mali v rukách úrady samosprávy a pozvaní experti (rôznych profesií, z rôznych inštitúcií), v prípade Trenčína to boli experti z jedného akademického pracoviska. V prípade Bratislavy sa stratégia nestala záväzným dokumentom mesta, čo znamenalo, že nebola prepracovaná do „vykonávacej“ podoby, hoci bola zohľadňovaná v rámci procesov rozhodovania mesta. Tieto stratégie môžeme považovať za „**nultú generáciu**“, keďže sa jednalo o prvé pokusy v oblasti strategického plánovania rozvoja. Mali obmedzený vplyv, neboli dostatočne orientované na finančné a administratívne opatrenia. Súviselo to však aj s obmedzenými kompetenciami a zdrojmi miestnych samospráv, ako aj nedostatočným poznaním miestnych politikov, že by sa mali zaoberať ekonomickým rozvojom v strategickej dimenzii a nespoliehať sa na to, čo prinesie trhovú ekonomika sama, prípadne na aktivity štátu.

Rozvojové stratégie spracované po roku 2000 zoskupil a označil Buček (2007) ako „**prvú generáciu**“ stratégií. Niektoré mestá a ich elity začali chápať potrebu spracovania takýchto dokumentov. Rôznymi cestami sa zoznamovali s podobnými dokumentmi pripravovanými pre mestá v zahraničí a začali zvažovať ich spracovanie pre vlastné mesto. Súčasne bolo už len otázkou času, kedy sa podobná iniciatíva uplatní aj v slovenskom právnom a plánovacom systéme. Nedostatok dokumentov v oblasti strategického plánovania na miestnej úrovni identifikovali aj medzinárodné inštitúcie, ktoré sa rozhodli iniciovať spracovanie pilotných stratégií rozvoja a podporiť rozvinutie strategického plánovania na Slovensku v jeho začiatkoch. Z tohto dôvodu bolo jednou z typických črt tejto generácie stratégií ich spracovanie s významnou zahraničnou pomocou. Najvýznamnejšiu pomoc poskytli USAID (stratégie sa spracovali za asistencie česko-americkej spoločnosti Berman Group a ich slovenského partnera AI Nova) a Svetová Banka v spojení s Bertelsmann Foundation. S ich odbornou a finančnou pomocou sa spracovalo niekoľko stratégií rozvoja hneď na začiatku prvej dekády 21. storočia. To znamenalo transfer určitých štandardov strategického plánovania na Slovensko, keďže vypracované stratégie pomerne dobre reflektovali existujúce prístupy vo svete.

Nasledujúca súčasná „**druhá generácia**“ (od roku 2003-2004) stratégií/programov odráža významný posun, ktorý nastal v percepcii strategického plánovania ako štandardného plánovacieho nástroja, už s jasnou právnou pozíciou a vrátane určitých špecifických črt. Pre toto obdobie je typický značný nárast počtu spracovaných stratégií vo všeobecnosti vedúci k stavu, že prevažná časť miest prvú stratégiu rozvoja spracovanú už má. Charakteristická bola diverzita v prístupoch, pričom význam zahraničnej pomoci už bol malý. Na Slovensku sa objavila pomerne početná skupina inštitúcií schopná participovať na ich spracovaní. Okrem spomínanej AI Nova, sú to napr. Nadácia F. A. Hayeka, M.B. Consulting, MESA 10, VVMZ a iní. Časť miest pripravila svoje straté-

gie "interne", s využitím kapacít svojich úradov a prizvaných miestnych expertov z ďalších miestnych inštitúcií.

Od roku 2009 môžeme sledovať spracovanie a implementáciu ďalšej generácie stratégií/plánov rozvoja na Slovensku. Súvisí to s úpravou súvisiacej legislatívy novým **Zákonom o podpore regionálneho rozvoja č. 539/2008 Z.z.**, ktorý nadobudol platnosť 1. 1. 2009 a súčasne zrušil predchádzajúci zákon č. 503/2001 Z.z. Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja (PHSR) obce zostal súčasťou hierarchie plánovacích dokumentov v regionálnom rozvoji (národná, regionálna, miestna). O jeho strategickej dimenzii svedčí, že hierarchicky najvyšším plánom je Národná stratégia regionálneho rozvoja Slovenskej republiky. Zostáva strednodobým dokumentom, ktorý zohľadňuje priority a ciele hierarchicky vyšších stratégií/plánov. Vypracovanie PHSR zabezpečuje obec pri uplatnení princípov partnerstva a územnej spolupráce. Zákon presnejšie definoval aj postavenie a pôsobnosť samosprávy obcí. Oproti minulosti je tu načrtnutá štruktúra PHSR, potreba aktualizácie programu, jeho schvaľovanie obecným zastupiteľstvom (ako aj aktualizácie), naznačuje jeho nutné schválenie pre poskytnutie finančného príspevku zo štátneho rozpočtu a doplnkových zdrojov (vrátane zdrojov z fondov EÚ). Zákon už požaduje od obcí monitorovanie a každoročné vyhodnocovanie plnenia PHSR. Rovnako musia sledovať súlad programu s územno-plánovacou dokumentáciou. Obce v zmysle tohto zákona spolupracujú s ďalšími orgánmi verejnej správy, ďalšími subjektmi regionálneho rozvoja (napr. regionálne rozvojové agentúry, eurorégióny), ostatnými sociálno-ekonomickými partnermi. Praxou bude evidovanie znenia PHSR obcí príslušným vyšším územným celkom.

Nový zákon o podpore regionálneho rozvoja presnejšie upravuje aj štruktúru PHSR. Podľa neho program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce pozostáva z dvoch hlavných častí - analyticko-strategickej a programovej. **Analyticko-strategická časť** obsahuje najmä súhrnnú geografickú, kultúrno-historickú a sociálno-ekonomickú charakteristiku obce, charakteristiku vybavenosti a obsluhy územia obce. Následne by mala obsahovať analýzu a hodnotenie ekonomickej a sociálnej situácie, environmentálnej situácie a situácie v oblasti kultúry. Dôležitou je požiadavka na posúdenie väzieb strategických dokumentov v oblasti regionálneho rozvoja s územím obce. Táto časť by mala aj určiť rozvojový potenciál a limity rozvoja územia obce, spolu s definovaním podmienok jej udržateľného rozvoja. Určitém vyústením tejto časti je samotná stratégia rozvoja obce zohľadňujúca jej špecifiká. Má byť tvorená hlavnými smermi, prioritami a cieľmi rozvoja. Záverečnou analýzou tejto časti by mala byť analýza finančných potrieb a možností financovania programu.

Druhá – **Programová časť** asi najviditeľnejšie naznačuje pozitívny posun, ktorý môžeme v strategickom plánovaní rozvoja na Slovensku očakávať v súčasnosti. Obsahuje najmä zoznam opatrení a aktivít na zabezpečenie realizácie programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce. Vyžaduje sa aj špecifikovanie inštitucionálneho a organizačného zabezpečenia realizácie programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce. Veľkým posunom je potreba predstavenia finančného zabezpečenia podľa jednotlivých opatrení a aktivít, ako aj finančného zabezpečenia inštitucionálnej a organizačnej stránky realizácie programu. Podobne tu musí byť rozpracovaný systém monitorovania a hodnotenia plnenia programu s ustanovením merateľných ukazovateľov. Nezanedbateľným detailom je nutnosť stanovenia časového harmonogramu realizácie programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce.

4.2.2. Prístupy a postupy v strategickom plánovaní miestneho rozvoja na Slovensku

Miestne samosprávy logicky zohrávajú hlavnú úlohu v strategickom plánovaní v slovenských mestách. Rozhodujú o forme spracovania, pričom sa jedná najmä o mieru externej spolupráce. Čas (snaha mať stratégiu čo najskôr) a finančné otázky (nedostatok zdrojov na jej spracovanie) spôsobili, že sa viaceré mestá rozhodli vypracovať plán v rámci štruktúr vlastného úradu. Fázy spracovania boli podobné ako v prípade miest v zahraničí, hoci je predčasné hodnotiť záverečné fázy – implementovanie a monitorovanie už v súčasnosti. Môžeme však sledovať jasné príklady

zlepšenia. Dospeli aj do štádia typického systematickým monitoringom, hodnotením a aktualizáciou priorít. Mestá vybudovali stále administratívne štruktúry zaoberajúce sa predovšetkým implementáciou stratégie, špeciálne sformované komisie sa stretávajú a hodnotia progres a problémy v implementácii, sú vypracúvané pravidelné hodnotiace správy predkladané najvyšším orgánom samosprávy mesta. Zaviedli sa špecifické informačné a monitorovacie systémy pre potreby strategického plánovania, ktoré dovoľujú efektívne riadiť a koordinovať mnohé úlohy v implementácii stratégií.

Záujem miestnej reprezentácie o rozvoj mesta a jeho zázemia je najčastejšie uvádzaným **dôvodom vypracovania stratégií/plánov rozvoja** na Slovensku. Pomerne často sa zdôrazňoval ako podnet aj význam zmeneného národného právneho rámca v plánovaní rozvoja, spolu s prípravou dokumentov vyžadovaných pri čerpaní fondov EÚ. Získavanie finančnej podpory z verejných zdrojov (európskych, štátnych, regionálnych) v programovacom období 2007 – 2013 je pri projektoch zameraných na regionálny rozvoj podmienené ich zladením s rozvojovou stratégiou príslušného mesta, mikroregiónu, regiónu či kraja. Stratégie (PHSR) sa často prezentovali aj ako dohoda mesta (samosprávy) a ostatných miestnych aktérov o budúcom smerovaní rozvoja mesta. Počas ich tvorby bola deklarovaná snaha o podniknutie krokov k zblíženiu samosprávy, iných inštitúcií a subjektov a občanov. Miestne autority považovali stratégiu za dokument slúžiaci za základ všetkých ďalších aktivít, ďalších plánov, projektov v meste, za kľúčový nástroj na koordináciu prioritných rozvojových zámerov verejných aj súkromných subjektov na území mesta. Medzi inými dôvodmi je potrebné ešte uviesť aj hľadanie vlastných vnútorných rozvojových možností, aktivizáciu vnútorných zdrojov a hľadanie a budovanie podpory pre budúci rozvoj mesta a jeho ekonomiky, či pritiahnutie externých zdrojov. Nemôžeme obísť ani poukazovanie na potrebu zlepšiť podmienky života v meste, zlepšenie podnikateľského prostredia a snahu o trvalo udržateľný rozvoj mesta. Mali pomôcť aj identifikovať aspirácie mesta a hľadať realistické možnosti pre uskutočnenie rozvojových cieľov.

Spracovanie strategického plánu si v prípade slovenských miest vyžadovalo **kratší čas** ako je bežné v zahraničí, čo bolo ovplyvnené aj veľkosťou miest. V mnohých prípadoch boli stratégie vypracované do jedného roku, či ešte kratšie. V prípade sledovaných miest už išlo vždy o aktualizáciu strategických dokumentov, čo malo tiež vplyv na dĺžku trvania spracovania. Niektoré časti (napr. profil mesta) vychádzajúce z predchádzajúceho plánu boli len doplnené, iné (programová časť) boli úplne prepracované (vzhľadom k zmene vonkajších podmienok, záujmom politickej reprezentácie mesta, skúsenostiam s realizáciou predchádzajúceho plánu). Miestne sociálne a ekonomické prostredie nebýva veľmi komplikované a zvyčajne existoval silný politický záujem o ich prípravu.

Vo viacerých prípadoch boli využité **externé poradenské spoločnosti**, ktoré koordinovali a metodicky viedli celý proces tvorby PHSR (napr. AI Nova a Berman Group - Bratislava, Trnava, Prešov, M.B. Consulting – Banská Bystrica, Karpatský rozvojový inštitút – Košice). V týchto prípadoch strategické plány vznikli formou participatívneho plánovania, vychádzajúc z presvedčenia, že kvalitný rozvojový dokument môže vzniknúť iba v spolupráci samosprávy s ostatnými dôležitými aktérmi v meste (predstavitelia obchodnej, finančnej, priemyselnej, akademickej a kultúrnej sféry). Do štruktúr vytvorených za účelom spracovania dokumentu tak boli okrem predstaviteľov samosprávy zapojení mnohí externí spolupracovníci i keď aj vstup za strany pracovníkov miestneho úradu zostal nezanedbateľný. V prípade miest sa nevyskytli závažnejšie konflikty záujmov. Aplikácia partnerských prístupov nevedla k spomaleniu, či dokonca paralýze pri vypracovaní stratégií. Niektoré mestá (napr. Žilina a Nitra) sa pri príprave PHSR spoliehali prevažne na vlastné kapacity.

Analýzy boli spracované štandardnými metodickými postupmi, bez použitia špecifického analytického know-how. Mestá v spolupráci so svojimi partnermi pri vypracúvaní stratégií zvládli vo viacerých prípadoch aj väčší počet pomerne veľkých pracovných skupín a individuálnych účastníkov (v mnohých prípadoch presahujúcich sto ľudí rôzneho inštitucionálneho pôvodu). Spoluúčasť občanov nebola veľmi široká a ani konfliktná. Dĺžka textov stratégií (bez analytických a iných príloh) sa v jednotlivých prípadoch značne líši – najkratšie strategické plány slovenských miest nepresahujú 40 strán (Prešov, Trnava), zatiaľ čo iné sú dlhé aj niekoľko sto strán (Banská Bystrica, Žilina). Rozsah textu ovplyvňuje prítomnosť a dĺžka analytických, prípadne iných častí opisuj-

úciach širšie súvislosti, vzťah PHSR k iným dokumentom, detailnejšie rozpracovanie strategickkej časti atď. Kratšie programy sa považujú za efektívnejšie, smerom na prax a realizáciu orientované dokumenty.

Všetky slovenské mestá, ktoré spracovali stratégiu venovali veľkú pozornosť **analytickým a diagnostickým prácam**. Ich výsledok sa stal nedeliteľnou súčasťou spracovaného dokumentu buď ako samostatná príloha (Prešov, Košice, Trnava), alebo ako časť samotného textu stratégie (Martin, Banská Bystrica). V prípade Košíc sa zhrnutie analytickej časti objavilo aj v texte. Analytické časti sa v slovenských stratégiách objavujú pod rôznymi názvami – Profil mesta, Situačná analýza, Analýza zdrojov. Dá sa pozorovať aj rôzny rozsah a kvalita spracovania.

Profil mesta sa opiera o „tvrdé dáta“, t.j. merateľné údaje a objektívne zistiteľné fakty. Cieľom spracovania profilu mesta bolo poskytnúť členom riadiacich orgánov spracovania podklady pre rozhodovanie o smerovaní rozvojového dokumentu, popísať miestne charakteristiky a trendy v kontexte národného a regionálneho vývoja a určiť zvláštnosti, ktoré môžu slúžiť ako zdroj komparatívnych výhod či naopak, ako zdroj ohrozenia. Ďalším podkladom pre určenie smerovania rozvoja bol vo väčšine prípadov prieskum podnikateľského prostredia, kde sa zisťoval postoj najvýznamnejších podnikateľských subjektov v meste. V niektorých prípadoch prebehol aj prieskum názorov občanov mesta (Banská Bystrica, Žilina). Tieto prieskumy sú zamerané na získanie aktívnych postojov, názorov a podnetov miestneho obyvateľstva týkajúcich sa rozvoja ich územia. Analytické časti sa sústredili na všetky oblasti miestneho života, v niektorých prípadoch s výraznejším akcentom voči miestnej ekonomike, miestnemu podnikateľskému prostrediu, názorom občanov na rozvoj a významné otázky života mesta, trendy v oblasti vývoja obyvateľstva, životné prostredie, ako aj pôsobenie samosprávy mesta a jeho kapacity. Autormi boli väčšinou odborníci miestnej samosprávy, miestni experti a časť analýz vypracovali aj prizvaní externí odborníci. Po spracovaní a zhodnotení analytických informácií sa pristupovalo k identifikácii hlavných problémov resp. hlavných záujmových oblastí, ktoré sa stávajú ústrednými bodmi ďalšieho zamerania procesu strategického plánovania. Využívajú sa najmä postupy známe ako SWOT analýza. V niektorých prípadoch (Martin, Banská Bystrica) je súčasťou analyticko-diagnostickkej časti strategických plánov aj charakterizovanie kľúčových disparít a hlavných faktorov rozvoja, ktoré sú výsledkom porovnania jednotlivých častí analýz SWOT.

Tabuľka 4.3 Príklady formulovania vízie rozvoja mesta na Slovensku

Strategická vízia rozvoja mesta Trnava

„Trnava bude neprehliadnutelnou regionálnou metropolou, rozvíjajúcou svoje duchovné, kultúrne a akademické tradície. Mesto bude poskytovať zázemie pre kvalitný život obyvateľov, rozvoj talentov, vynikajúce prostredie pre úspešné podnikanie, investovanie a bude príťažlivé pre návštevníkov.“

Vízia pre ekonomický rozvoj mesta Banská Bystrica

„V Banskej Bystrici by mala byť o 30 rokov diverzifikovaná ekonomika, poskytujúca dostatok pracovných príležitostí pre všetky vrstvy obyvateľov. Banská Bystrica by mala byť administratívnym centrom, centrom služieb, cestovného ruchu a podnikania.“

Ekonomika mesta by sa mala opierať o tri piliere:

- *trvalé a udržateľné využitie prírodného, historického a kultúrneho bohatstva,*
- *informačné technológie a znalostnú ekonomiku,*
- *vhodnú infraštruktúru, dostupnosť a podnikateľské prostredie.“*

Strategická vízia rozvoja mesta Žilina

“Mesto Žilina bude naďalej vytvárať podmienky pre ekonomický rozvoj regiónu, ktorý bude schopný efektívne využívať všetky zdroje (prírodné, kultúrne, finančné aj ľudské) pri zachovaní zdravého životného prostredia.“

Zdroj: PHSR uvedených miest

Mestá na Slovensku tiež formulovali svoju **strategickú víziu**. Táto bola zvyčajne veľmi krátka v porovnaní so zahraničnými príkladmi. V niektorých prípadoch (Žilina) sa dokonca jednalo o jednu, veľmi všeobecne formulovanú vetu. Väčšinou mestá sformulovali víziu svojho budúceho roz-

voja vo forme jedného alebo viacerých odsekov, tiež boli však bez dlhších vysvetľujúcich komentárov. Niektoré mestá však definovali vízie pre identifikované oblasti rozvoja, niekedy ako samostatnú kapitolu (Nitra) alebo v rámci programovej časti (Banská Bystrica). Menší počet miest uviedol bezprostredne v tej istej časti textu aj svoje priority budúceho rozvoja. Mesto Košice sformulovalo rozsiahlejšiu a konkrétnejšiu víziu pre väčší počet oblastí života mesta.

Aj u nás môžeme identifikovať dve základné skupiny stratégií z hľadiska spracovania **programovej časti** – štandardnejšie, užšie zamerané stratégie a extenzívne, všetky sféry zahrňujúce stratégie. V skoršom období sme nachádzali aj stratégie, ktoré po úvode pristúpili priamo k vymenovaniu početnej skupiny oblastí miestneho života (aj viac ako 10). Hoci časom vzniku patrili medzi stratégie “druhej generácie”, bývali pripravené predovšetkým odbornými kapacitami úradu samosprávy a mestského zastupiteľstva (približne do roku 2003 – 2004) a niesli niektoré menej vhodné črty začiatkov spracúvania stratégií rozvoja miest vo všeobecnosti. Len ťažko ich môžeme považovať za účinné stratégie, ktoré bolo jednoduché implementovať, aj keď v každej “sfére”, ktorej sa venovali, hodnotili situáciu, identifikovali priority, navrhli opatrenia, ako aj všeobecné črty financovania. Dokumentujú prístup k tvorbe stratégií snažiacich sa pokryť všetky aspekty miestneho života, bez zohľadnenia princípov koncentrácie aktivity a zdrojov na menšiu skupinu priorít (smerov, cieľov). V súčasnosti platné programy rozvoja najväčších slovenských miest boli spracované v priebehu rokov 2006 až 2008. Tieto stratégie (až na výnimku, ktorou je mesto Žilina s 9 prioritnými oblasťami) môžeme zaradiť medzi užšie zamerané. Sú v nich identifikované 3 – 4 hlavné oblasti rozvoja, pričom mestá Košice a Prešov k hlavným smerom rozvoja zaradili aj horizontálne priority zasahujúce do všetkých smerov.

Hlavné smery rozvoja sú v prípade slovenských miest dosť podobné. Najčastejšie sa orientujú na *problémy miestnej ekonomiky*. To sa odráža v názvoch smerov (niekedy aj viacnásobne v rámci jednej stratégie) ako ekonomický rast, rozvoj podnikania, podnikanie, podnikateľské prostredie, pritiahnutie investícií (vrátane externých, či zahraničných) atď. Kladie sa v nich aj dôraz na inovácie a produkciu s vyššou pridanou hodnotou. Značná pozornosť sa venuje otázkam *dopravy a technickej infraštruktúry*, ktoré sú opakovane uvádzané ako vážne limity rozvoja mnohých miest. Skoro vo všetkých mestách sa medzi prioritnými témami dôležitými pre budúcnosť objavilo *životné prostredie*. Často môžeme nájsť medzi smermi *kvalitu života* s dôrazom na bezpečnosť a zdravie občanov, vrátane návštevníkov miest. Vyskytujú sa aj zámery v oblasti *ľudských zdrojov*, kde sa považuje za hlavný rozvojový potenciál predovšetkým podpora *vzdelávania*. Viackrát sa objavila orientácia na zlepšenie *voľnočasových aktivít* a *sociálnych služieb* v meste. Niektoré mestá identifikovali aj potrebu zlepšiť *fungovanie miestnej samosprávy*, lepšie poskytovanie verejných služieb, viac pozornosti zameranej na občana, zlepšenie komunikácie na všetkých úrovniach. Z pohľadu parciálnych sektorov ekonomiky sa v programoch rozvoja najčastejšie spomínali *cestovný ruch* a *kultúra*. Oproti skorším strategickým dokumentom z prvej polovice dekády už sa menej spomína napr. priemysel, čo dokumentuje významný posun vo vnímaní faktorov rozvoja v súčasnosti (viaceré mestá medzičasom získali významných investorov v priemysle a ich váhu v miestnej ekonomike pravdepodobne už neplánujú významne rozširovať).

Slovenské mestá tiež založili v rámci spracovania a organizačného zabezpečenia plánu **špecifické inštitucionálne útvary**. Vo väčšine prípadov boli len *dvojúrovňové*. Na vyššej úrovni to boli koordinačné a riadiace útvary (napr. Komisia, Koordinačná skupina a pod.). Tie zastrešovali tvorbu PHSR, určovali hlavné smerovanie a víziu mesta, globálne ciele, určovali prácu pracovných skupín, pripomienkovali a integrovali ich výstupy atď. Na nižšej úrovni to boli pracovné skupiny, organizované podľa hlavných tém, alebo oblastí/sektorov analýzy. Ich úlohou bolo analyzovať stav v každej z prioritných oblastí, vytvoriť stratégiu pre naplnenie čiastkových vízií určením realizačných cieľov, zámerov a opatrení. Iba niekoľko miest aplikovalo trojúrovňovú štruktúru s užšou riadiacou skupinou pozostávajúcou z rôznych miestnych lídrov, vrátane vrcholových miestnych politikov (Košice). Aplikovaním postupov participatívneho plánovania boli do štruktúr tvorby PHSR prizvaní zástupcovia dôležitých miestnych aktérov. Vznikli tak rôzne veľké skupiny (od menších po niekoľko desiatok členov), ktoré v priebehu tvorby stratégie spolupracovali prostredníctvom pracovných stretnutí, workshopov a pod.

K menej prepracovaným častiam stratégie v slovenskom prípade patria práve časti riešiace otázky **implementácie, financovania, monitorovania a hodnotenia**. Mestá postupovali veľmi individuálne, pomerne voľne, s menej jasnou terminológiou používajúcou tie isté pojmy pre odlišné významy a účel v jednotlivých stratégiách. Každá stratégia je rozpracovaná do viacerých hierarchických stupňov. Stupne možno zostaviť ako pyramídu, kde na vrchole leží cieľ, ktorý sa snažíme dosiahnuť, na nižších stupňoch sú stratégie na jeho dosiahnutie a na najnižšom stupni individuálne projekty alebo priamo jednotlivé konkrétne aktivity. Hlavné oblasti/smery rozvoja (nazývané aj ako globálne ciele, smery, témy) boli tak zväčša postupne rozpracovávané do konkrétnejších realizačných cieľov a zámerov. Formulácia týchto cieľov vychádza z analýz a informácií z predchádzajúcich krokov a ich identifikácia je nevyhnutná, pretože do nich sa bude v budúcnosti koncentrovať lokálne úsilie zúčastnených strán. Na najnižšej úrovni hierarchie sú skupiny podrobnejších a špecifických úloh (opatrení), ako aj konkrétnych projektov (aktivít). Konkrétnosť a precíznosť ich rozpracovania významne ovplyvňuje úspešnosť ich reálnej implementácie. Význam a dôležitosť jednotlivých cieľov a k nim príslušných opatrení je rôzna. Pred zahájením realizácie by mala komisia určiť, ktoré projekty je možné realizovať relatívne rýchlo, pomocou identifikovaných zdrojov, za účasti súkromného sektora a s maximálnym prínosom pre kvalitu života a ekonomický rozvoj mesta – stanoviť tzv. *realizačné priority*.

Tabuľka 4.4 Príklady realizačných opatrení

Kľúčová oblasť:	Ekonomický rozvoj a konkurencieschopnosť
Špecifická cieľ:	Infraštruktúra
Opatrenie:	Vnútorý mestský okruh
Výstupy:	• vnútorý mestský okruh; • dopravné stavby (križovatky, komunikácie); • preložka kanalizačného zberača; • nové spoje MHD mimo Hlavnej ulice
Zodpovednosť:	Odbor strategického rozvoja
Spolupráca:	Slovenská správa ciest, Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR
Zdroje:	Štátne zdroje, ERDF (ROP), kofinancovanie – rozpočet mesta; I. etapa cca 150 mil. Sk
Časovanie:	09/2008 – 2011

ZÁMER č. 2	Vybudovať „vedecko - technologický park“
Opatrenie č. 1	Zapojiť sa do združenia právnických osôb a podporiť vybudovanie vedecko – technologického parku pre ďalších investorov
Cieľ opatrenia	Zvýšiť význam vedy a výskumu pre hospodársky rozvoj mesta
Garant	Mesto Nitra
Spolupráca	VÚC, vysoké školy, podnikatelia, vedecké inštitúcie
Náklady v Sk	500 mil.
Zdroje financovania	Zdroje EÚ, štátna pomoc, rozpočet mesta
Termín	priebežne
Úlohy	• vytvoriť záujmové združenie právnických osôb • vyčleniť plochu pre zriadenie VTP • nadviazať kontakt s investormi • zabezpečiť financovanie projektu
Indikátor	Počet vedeckých parkov Počet nových pracovných miest Počet investorov
Zdroj	Nitrianska investičná
Spracoval	Projektový tím ÚR
Priorita	Vyplývajúca z platnej legislatívy – Vyplývajúca z lokálnych potrieb –

Zdroj: Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Prešov 2008 – 2013; Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Nitra.

Konkrétne opatrenia/projekty boli často rozpracované v samostatnej časti s názvom „Akčný plán“. Najmä v prípadoch spolupráce s externými konzultantmi/spoločnosťami boli vypracované početné projekty/opatrenia, so štandardizovaným obsahom, zvyčajne vrátane základných informácií relevantných v procese implementácie (stručný opis, časovanie, financovanie, zodpovedný realizátor, partneri, indikátory pre sledovanie a hodnotenie), tak ako to je známe zo stratégií vypracovaných vo svete (tab. 4.4). V niektorých mestách nepristupovali v samotnom dokumente k formulácii konkrétnych projektov, ale zostali na vyššej úrovni (Prešov, Trnava). V takom prípade je v princípoch implementácie požiadavka na rozpracovanie akčných plánov zvyčajne na obdobie jedného roka.

Časť miest vo svojich stratégiách neuviedol podrobnejšie informácie o implementácii a financovaní podľa jednotlivých projektov/aktivít, ktoré plánoval realizovať, ale predstavil iba všeobecný náznak postupu financovania v samostatnej časti rozvojovej stratégie. Podobne časti programov rozvoja venované riadeniu implementácie, monitorovaniu a hodnoteniu sú viac v podobe princípov ako prepracovaného konkrétneho postupu. Za veľký nedostatok v tejto oblasti sa považuje neuvádzanie merateľných indikátorov, či už k jednotlivým opatreniam, alebo k celému programu ako celku. Indikátory sú totiž nevyhnutnosťou pre korektné hodnotenie. Kling (2006) rozdeľuje samosprávy z hľadiska vykonávania hodnotenia na dve skupiny (podľa situácie v prvej polovici dekády). Prvú tvoria mestá, kde sa v podstate nedá hovoriť o monitoringu a evaluácii. Nanajvýš sa vypracúvajú isté správy o dosiahnutých úspechoch miestnej reprezentácie v predvolebnom období. V druhej skupine sa nachádzajú mestá, ktoré si uvedomujú dôležitosť tejto časti strategického plánovania. Procesy spracovania stratégie a jej následná implementácia tu viedli k inštitucionálnym inováciám. Tie sa prejavili jednak vznikom nových organizačných štruktúr v rámci úradov niektorých samospráv, ako aj vznikom spoločných partnerských inštitúcií s ostatnými miestnymi partnermi - komisie pre riadenie implementácie. Je určený aj zodpovedný orgán pre pravidelné vypracovávanie hodnotiacich správ a časový plán ich vydávania (zväčša raz za rok).

4.3. PRÍKLADY PRÍSTUPOV V STRATEGICKOM PLÁNOVANÍ ROZVOJA MIEST V ČESKU A POĽSKU

Súčasná plánovacia prax v postsocialistických krajinách naznačuje rastúci záujem o strategické priestorové plánovanie. Napriek tomu, že strategické plánovanie často nie je zakotvené v legislatíve týchto krajín ako povinné, efektívne vyplňa priestor medzi tradičným územným plánovaním a finančným plánovaním miestnych samospráv. Pri hľadaní nových modelov a flexibilnejších prístupov k plánovaniu, samosprávy prijali strategické plánovanie ako nový spôsob zapojiť podnikateľskú sféru a širšiu verejnosť do definovania vízie budúcnosti mesta. Dôležitým je aj fakt, že tento proaktívny prístup vytvoril možnosť mobilizácie zdrojov a politickú podporu pre mestský rozvoj, čím čiastočne rieši problém s nedostatkom financií samospráv (Maier, 2000). Strategické plánovanie sa v súčasnosti stalo nevyhnutným a tradičným nástrojom rozvoja hlavne vo väčších mestách nielen na Slovensku, ale aj v tejto podkapitole prezentovanom Česku a Poľsku. Ich najväčšie mestá majú za sebou zväčša najmenej druhý cyklus spracovania strategického plánu, prípadne boli pôvodné plány už niekoľko krát aktualizované. Vzhľadom k veľkosti poľských miest a tým aj náročnejšiemu procesu plánovania je pozorovateľné menej časté pristupovanie k aktualizácii či k vypracovaniu novej stratégie. Jednou z tendencií, ktorá sa začína prejavovať v poľských mestách je aj *strategické plánovanie nielen v administratívnych hraniciach samotného mesta, ale v dimenzii širšieho regiónu – aglomerácie*. Môžu sa tak zamerať na integrálnejší rozvoj celého územia, ktoré bezprostredne ovplyvňujú a môžu rozvíjať v tomto kontexte aj nové

metropolitné funkcie. Príkladom je v súčasnosti spracovávaná stratégia mesta Poznaň, ale tiež platná stratégia rozvoja klastra v meste Lodž.

Deklarované dôvody spracovania strategického plánu rozvoja sa nelíšia od tých slovenských. Najčastejšie sa objavuje potreba efektívne reagovať na zmenu vnútorných a vonkajších podmienok (vstup do EÚ, zmena politickej reprezentácie po voľbách, reforma štátnej správy, zmena ekonomicko-sociálnej situácie v meste), pre ktorú bola nevyhnutná aktualizácia resp. nahradenie predošlého plánu. Mestá chcú zladíť svoje plány s programovým obdobím EÚ pre získanie možnosti čerpania finančných prostriedkov. Často sa objavuje záujem o podporu ekonomického rozvoja a konkurencieschopnosti mesta. Strategický plán slúži na koordináciu aktivít rôznych subjektov na území mesta, pri väčších mestách je to zjednotenie zámerov mesta a mestských častí, príp. kraja. Je aj nevyhnutným podkladom pre individuálne rozvojové projekty a širším koncepčným dokumentom pre ďalšie čiastkové rozvojové programy.

Spracovanie českých strategických plánov vo väčšine prípadov trvalo približne rok. Výnimkou je mesto Plzeň, kde proces tvorby trval asi dva roky. V prípade hlavného mesta ČR Prahy od rozhodnutia o aktualizácii strategického plánu po jeho schválenie prešli až štyri roky. Poľské mestá spracovávali svoje stratégie priemerne dva roky.

Pri vypracovávaní *samosprávy využívali služby konzultačných spoločností*. Až tri zo siedmich analyzovaných českých miest spolupracovali so spoločnosťou Berman Group, ktorá pôsobí aj na Slovensku. Praha sa pri spracovaní spoliehala na vlastné kapacity a to konkrétne na Odbor strategicko-koncepcie Útvaru rozvoja hl. m. Prahy. Poľské dokumenty nedeklarujú spoluprácu s konzultačnými spoločnosťami, ale takisto ako slovenské a české mestá tvorili svoje strategické plány v spolupráci s množstvom miestnych aktérov rozvoja, odborníkov a expertov v oblasti plánovania – participatívne plánovanie. Poľské mestá majú väčšinou pomerne silné miestne akademické zázemie vhodné pre odbornú spoluprácu pri spracovaní stratégií rozvoja. Medzi českými plánmi nájdeme viacero rozsiahlych dokumentov (nad 100 strán), naproti tomu poľské sú vo všeobecnosti kratšie a cieľovo orientované dokumenty.

Spracovanie analytickej časti u českých miest je podobné ako v slovenskom prípade. Snažia sa byť komplexné, zamerané na všetky oblasti miestneho života. Rozsah tejto časti je rôzny – stručnejšie profily mesta majú do 60 strán (Plzeň). V prípade niektorých miest sa však jedná o rozsiahle, vyčerpávajúce analýzy (Ostrava). Súčasťou väčšiny poľských strategických dokumentov boli len isté zhrnutia z vypracovaných analýz, v niektorých prípadoch v podobe opisu potenciálu mesta (Vroclav) alebo tendencií rozvoja v problémových oblastiach (Gdaňsk). V prípade Prahy je uvedená len krátka charakteristika situácie k jednotlivým tematickým okruhom. Pre interpretáciu analýz a identifikáciu hlavných problémov sa opäť použila metóda SWOT analýzy (vo väčšine prípadov vypracovaná pre jednotlivé oblasti rozvoja, príp. pre oblasti miestneho života charakterizované v profile). V prípade Plzne a väčšiny poľských miest bola spracovaná jedna komplexná SWOT analýza.

Najväčšie *české mestá formulovali svoju víziu širšie a konkrétnejšie* ako je to u slovenských miest. Vo väčšine prípadoch bol ku každej z hlavných tém rozvoja opísaný konečný želaný stav v niekoľkých odsekoch (Praha, Ostrava, Brno, Plzeň). Ojedinelý prístup zvolili v prípade mesta Ústí nad Labem, kde boli súčasťou dokumentu dve variantné vízie (tab. 4.5). V poľských dokumentoch sa nachádza okrem vízie (želaného stavu po naplnení stratégie) aj *misia samosprávy* (odpovedá na otázku, akým spôsobom bude samospráva realizovať víziu a ciele stratégie). Pojmy misia a vízia sú však v niektorých prípadoch chápané ako synonymum. Tiež sa stretávame so stručne formulovanou víziou, tá je však v niektorých prípadoch doplnená rozsiahlejšími komentármi (Varšava, Krakov).

Organizácia spracovania stratégie bolo vo viacerých prípadoch (napr. Brno, Ostrava, Štětín) troj úrovňová, väčšina miest však pristúpila k vytvoreniu len dvoch úrovní riadenia plánovacieho procesu. Medzi stratégiami českých miest nájdeme väčší počet miest, ktoré svoj dokument zamerali extenzívnejšie a identifikovali väčší počet rozvojových smerov (Praha a Plzeň majú identifikovaných po 8 smerov, Ostrava 7). Poľské dokumenty sa sústreďujú na 3 až 5 oblastí (s výnimkou Poznane).

Tabuľka 4.5 Príklady formulovania vízií rozvoja Varšavy a Ústí nad Labem

„Misia samosprávy Varšavy, hlavného mesta Poľskej republiky, mesta s bohatými tradíciami, je dosiahnutie čo najvyššej úrovne uspokojenia potrieb obyvateľov a zaujatie miesta medzi najdôležitejšími metropolami Európy.“

Variant 1) Ústí nad Labem - prosperujúce, zdravé a bezpečné mesto

- ťažiacie zo svojej výhodnej geografickej polohy atraktívnej pre investorov a návštevníkov, s konkurencieschopnou ekonomikou vychádzajúcou z priemyselnej tradície, s rastúcou vzdelanosťou a kvalifikáciou obyvateľov a s moderne fungujúcou samosprávou

Variant 2) Ústí nad Labem - prosperujúci, zdravé a bezpečné mesto

- ťažiacie zo svojej výhodnej strategickej obchodnej polohy a priemyselnej tradície, opierajúci svoj dynamický (udržateľný) rozvoj o zvyšujúcu sa atraktivitu pre vonkajšie investície spojenú s motiváciou a efektívnym využitím potenciálu vlastných obyvateľov, ekonomických subjektov a mestskej samosprávy.

Zdroje: Strategia rozvoju miesta stołeczego Warszawy do 2020 roku (2005); Strategie rozvoje města Ústí nad Labem do roku 2015 (2007).

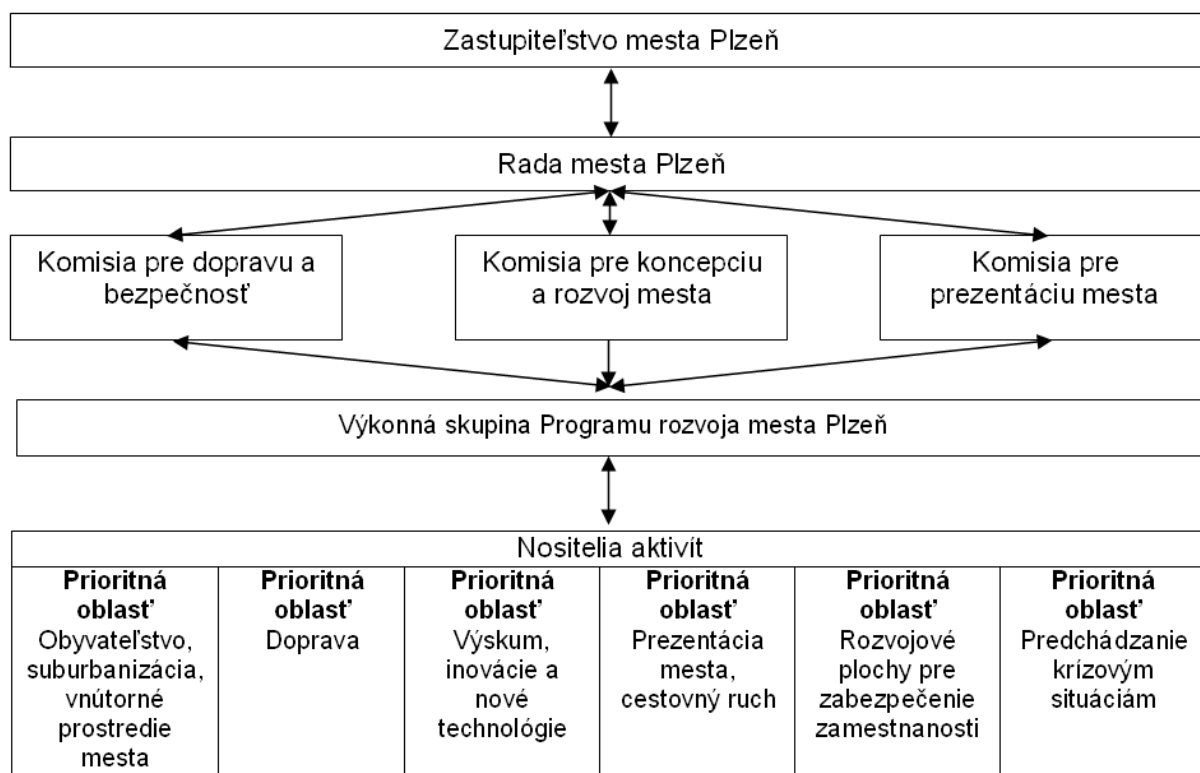
Analyzované mestá sa zameriavajú na riešenie podobných problémov ako slovenské. Vo všetkých prípadoch sa objavuje problém rozvoja *miestnej ekonomiky a jej konkurencieschopnosti* (význam sa prikladá rozvoju modernej poznatkovej ekonomike, inováciám a rozvoju vedy) a *problém ľudských zdrojov a kvality života*. Viaceré české mestá identifikovali aj problém s vonkajšími vzťahmi mesta, majú záujem na vylepšení *imidžu a zvýšení príťažlivosti mesta* ako pre obyvateľov, tak aj pre návštevníkov. Poľské mestá zase chcú posilniť svoju *pozíciu regionálneho/nadregionálneho/medzinárodného centra* pomocou podpory širšie orientovaných metropolitných funkcií. *Doprava, dostupnosť, infraštruktúra* sa objavujú ako hlavný smer rozvoja vo všetkých českých mestách, ale v poľských nie sú vždy takto explicitne vyjadrené. Na rozdiel od slovenských miest kultúra a voľnočasové aktivity neboli identifikované ako samostatný smer rozvoja v žiadnom českom prípade, poľské mestá však identifikovali aj tento smer aktivít.

Strategický skelet českých rozvojových dokumentov jednotlivých miest je vo väčšine prípadoch jednotný alebo veľmi podobný. Hierarchia programovej časti je tiež prevažne jednoduchšia ako u slovenských dokumentov. Prioritné oblasti rozvoja (ale aj kritické oblasti, globálne ciele) sú ďalej rozpracované cez konkrétnejšie strategické ciele na úroveň opatrení. Samotný strategický dokument obsahuje väčšinou len návrhy konkrétnych aktivít a projektov smerujúcich k naplneniu jednotlivých opatrení a cieľov. Implementačným nástrojom býva akčný/realizačný plán, ktorý je spracúvaný priebežne. V niektorých českých mestách (Liberec, Olomouc) je využívaná *pre efektívnejšiu implementáciu softwarová aplikácia WISP*. Je to užívateľsky prístupný systém monitorovania strategických plánov a iných rozvojových dokumentov miesta, obcí, mikroregiónov a krajov. Je navrhnutý pre účely správy a riadenia väčšieho množstva rozvojových projektov. V prípade mesta Olomouc sú prostredníctvom tohto programu na internete dostupné projektové listy, pričom sa dá sledovať aj fáza realizácie daného projektového zámeru. Stratégia rozvoja je napĺňaná aj ďalšími implementačnými dokumentmi. Jedným z nástrojov stratégií v ČR, ktorý významne napomáha hlavne pri realizácii investičných projektov a tým pádom usmerňuje ekonomický rozvoj miest, je tzv. integrovaný plán rozvoja mesta (IPRM) spracovaný buď pre konkrétne územie mesta, alebo pre určitú rozvojovú tému na celom území mesta. IPRM je základným rámcovým dokumentom pre čerpanie finančných prostriedkov z fondov Európskej únie pre mestá s viac ako 50 tis. obyvateľmi.

V poľských dokumentoch sú najčastejšie strategické ciele ďalej konkretizované operačnými/špecifickými cieľmi. Základným nástrojom implementácie sú programy, ktoré už obsahujú konkrétne aktivity. Často sú však programy schvaľované samostatne (v prípade Štetína sa každý nový schválený program stáva automaticky prílohou strategického plánu). Mesto Vroclav (Poľsko) zvolilo ojedinelé spracovanie stratégie – nesnaží sa deklarovať priority rozvoja a určiť

konkrétne úlohy. Zameriava sa skôr na opis požadovanej zmeny identifikovaním smerov, v ktorých by sa malo mesta zmeniť. Implementačná časť tu preto úplne chýba.

Časti venované princípom implementácie, monitorovania a hodnotenia nebývajú vždy súčasťou strategických dokumentov, príp. sa obmedzujú na veľmi stručný popis. Niektoré mestá (Liberec, Plzeň) však majú vypracovaný podrobný opis postupu prác na realizáciu stratégie, vrátane identifikovania zodpovedností a organizačného zabezpečenia, spôsobu a časového harmonogramu vypracovávaní jednotlivých realizačných dokumentov, ale aj hodnotiacich a monitorovacích správ. Súčasťou tejto časti môžu byť aj zásady komunikácie a participácie.



Obrázok 4.3 Organizačné zabezpečenie implementácie Programu rozvoja mesta Plzeň Zdroj: Program rozvoje mesta Plzně (2003).

4.4. ZÁVER

Dá sa povedať, že asi neexistuje neúspešný plán rozvoja (takéto konštatovanie je ťažko nájsť), prevládajú skôr pozitívne hodnotenia (napr. podľa Healey et al, 1995; Borja a Castells, 1997). Vždy sa veľká časť jeho zámerov plní, najmä v častiach plne v záujme aktérov, či v aktivitách finančne nenáročných. Plány majú významný mobilizačný aspekt. Výrazne sa na úspešnej implementácii podieľali aj iné aspekty mobilizácie miestnej úrovne – predovšetkým možnosť organizácie veľkej udalosti medzinárodného významu (európske mesto kultúry, športové podujatia, významné investičné aktivity), ktoré šíria vlnu iniciatívy do všetkých sektorov (vrátane podpory štátu).

Slovenské mestá sa postupne približujú štandardnej úrovni strategického plánovania, tak ako je známe z medzinárodných skúseností. Sú pripravované v rámci všeobecne akceptovanej štruktúry a zaužívaných procesov. Menšia veľkosť slovenských miest sa prejavovala napr. v kratšom

čase spracovania, menej ambiciózných cieľoch, menej komplikovanej štruktúre, deskriptívnejšom charaktere analytických častí. Väčšiu prepracovanosť si vyžadujú časti venované implementácii a finančným aspektom stratégie v niektorých mestách. Rovnako neboli dostatočne rozvinuté postupy v monitorovaní stratégií, vrátane využívania podporných softwarových aplikácií. V mnohých spomínaných aspektoch je možné očakávať pozitívny vývoj aj vďaka novej legislatíve. Dôraz na partnerstvo, monitorovanie, lepšie rozpracovanie financovania by už len mala doplniť požiadavka na prepracovanejšiu komunikáciu s verejnosťou (tu sú nároky vyplývajúce z legislatívy menej ambiciózne). Každá nasledujúca generácia stratégií/plánov však určite môže byť preto účinnejšia a prínosnejšia pre samotný rozvoj miest, ak sa budú požiadavky uvedené v zákone naozaj rešpektovať. Môže však byť aj obmedzujúca a nemala by brániť ambicióznym mestám mať lepšie prepracované stratégie/programy, ako to vyžaduje zákon.

Najdôležitejšie faktory stojace za snahami o ich vypracovanie boli snahy zlepšiť situáciu v miestnej ekonomike, aplikácia novej legislatívy a snaha zlepšiť šance obce/mesta v získaní prostriedkov z fondov EÚ. Najmä posledný faktor – prístup k zdrojom z EÚ je veľmi vplyvný v posledných rokoch. Mestá vyvíjajú snahu začleniť svoje ciele do známych priorít a „prispôbujú“ svoje stratégie cieľom definovaným v aktuálnom programovacom období EÚ. Súčasne spracované stratégie sa približujú konceptom prevládajúcim v súčasnom strategickom plánovaní – sú už viac zamerané na zmenu, koncentrujú sa na užší počet cieľov, koncentrujú zdroje, viac sa zameriavajú na implementáciu. Mestá by sa však nemali príliš fixovať na časový rámec naznačený EÚ. Na zväznenie je najmä v prípade najväčších slovenských miest pripraviť buď nasledujúci cyklus strategického plánovania, alebo samostatné stratégie, s väčšou priestorovou dimenziou (prístup ktorý sa presadzuje napr. v Poľsku, ale je bežný napr. vo Veľkej Británii).

Aj v prípade slovenských miest môžeme pozorovať pozitívny vplyv na ich fungovanie. Okrem úsilia indukovať vybrané zmeny do budúcnosti mesta, zlepšujú mnohé aspekty kvality miestneho života. Miestne samosprávy sa vo viacerých prípadoch začali zaoberať vybranými oblasťami miestneho života oveľa efektívnejšie. Založili alebo sa podieľajú na stabilizácii inštitucionálneho rámca zameraného na otázky smerovania mesta do budúcnosti. Dôležité je aj to, že v rámci procesov strategického plánovania miest sa sformovali väzby a vybudovali spoločné orgány naprieč miestnou spoločnosťou a ekonomikou. Mestá, ich elita, samosprávy vďaka stratégiám vedia teraz oveľa viac o fungovaní miestnej ekonomiky a živote miestnej spoločnosti. Stáva sa postupne permanentnou časťou riadiacich procesov mesta a ich plánovacích postupov a kultúry. Hlavným cieľom je však dosiahnutie realizácie svojich stratégií, resp. PHSR.

5.

URBÁNNY MARKETING, IMIDŽ MESTA A ROZVOJ

Ján Buček

5.1. FORMOVANIE URBÁNNEHO MARKETINGU A JEHO HLAVNÉ SMERY

5.1.1. Východiská urbánneho marketingu

Neoddeliteľnou súčasťou úspešného pôsobenia každého subjektu na trhu sa stal marketing. Marketing je najčastejšie chápaný ako prieskum trhu (pochoopenie potrieb spotrebiteľa), jeho segmentácia, následné prispôsobenie produktu spotrebiteľskému dopytu, ale na druhej strane aj aktívne formovanie samotného trhu a jeho preferencií. Marketing zohľadňuje základnú kombináciu požiadaviek spotrebiteľa – vzťah medzi úžitkovými vlastnosťami produktu a cenou. V tomto kontexte hľadá možnosti zlepšenia postavenia firmy na trhu (napr. podielu na celkovom predaji v danom tovare a službách) a zvýšenia jej zisku. Uspokojenie zákazníka je hlavným komponentom konceptu marketingu. Subjekt (organizácia, firma) musí objaviť najskôr to, čo uspokojí zákazníka. Na základe takto získanej informácie sa potom musí pokúsiť vyvinúť vhodné produkty a následne ich umiestniť na trhu. To však nie je všetko, musí sa snažiť stále ďalej - obmieňať, prispôbovať svoje tovary a služby, aby udržal krok s meniacimi sa túžbami a preferenciami zákazníkov, ale i tlakom konkurencie. Mestá ako jedna zo súčastí trhovej ekonomiky nemohli byť „uchránené“ od špecifickej aplikácie marketingu slúžiacej ich potrebám.

Rozmach urbánneho marketingu je do značnej miery reakciou na rozširovanie spoločenskej orientácie marketingu od 70. rokov minulého storočia. Firmy si uvedomili, že už nejde len o vlastný zisk, spokojnosť zákazníka, ale aj o celkovú spoločenskú zodpovednosť. Postupne aj subjekty z verejného sektoru začali čoraz viac „imitovať“ a adaptovať marketingové prístupy známe z komerčnej sféry, avšak prispôbované svojim cieľom. Príkladov je mnoho – univerzity sa snažia získať viac študentov, nadácie viac finančných prostriedkov a mestá napr. nových investorov. Ciele sú nezriedka všeobecnejšie, ale mávajú aj silné hodnotové aspekty – viac vzdelania, prostriedkov na humanitárne ciele (boj proti rakovine, chudobe), kvalitu života obyvateľov mesta. *V podmienkach marketingu vo verejnom sektore, prípadne aj tzv. treťom – neziskovom sektore, nejde o profit vo finančnom vyjadrení, ale skôr o spoločenský prospech, širšie a dlhodobejšie spoločenské ciele.* Efekty marketingu sa tu nemerajú predajom, podielom na trhu či tvorbou zisku. Podrobnejšie naznačili špecifiká takto orientovaného marketingu v koncepcii *spoločenského marketingu* (angl. social marketing) Kotler a Zaltman už v r. 1971 (vrátane odkazu na dôležitosť „miesta“). Jeho nosnou

ideou je, že sa jedná o posilnenie blahobytu spotrebiteľa a spoločnosti zohľadňujúc krátkodobé i dlhodobé ciele (vrátane etických a morálnych hodnotových cieľov). Namiesto profitu sa tu preferuje nepomerne ťažšie sledovanie priamych a nepriamych efektov spoločenského prospechu. Zdôrazňuje sa posilnenie, resp. zmena prístupov cieľových skupín obyvateľov. Častejšie ide o pozitívnu zmenu správania občanov, nie o zmenu „nákupných“ preferencií. Mnohé typické ciele a procedúry marketingu sú tu preto revidované. Toto ale nevylučuje, že takto orientovaný marketing je aj o cieľoch, ktoré nemusia byť výsostne hodnotovo orientované, ale napr. zamerané i na prežitie inštitúcie, skupinové záujmy či ciele v danom čase verejnosťou menej akceptované.

Najčastejšie je urbánny marketing (ďalej aj mestský marketing, city marketing) pozorovaný vo svojich najviditeľnejších a najjednoduchších podobách – propagácii, vydávaní informačných materiálov (brožúry, letáky), prezentácii miest pomocou svojich symbolov, platenými prílohami v tlači rôzneho zamerania, spoluorganizovaní rôznych podujatí a udalostí (najmä kultúrnych a športových), spolupráci s elektronickými médiami atď. Tieto mesto podporné a presadzovateľské (niekedy aj ako promotérské, z angl. promotion), reklamno – propagačné aktivity sú významným komponentom marketingu. Snažia sa zdôrazniť najpozitívnejšie prvky fungovania, atraktivity a imidžu mesta. U mnohých praktických marketingových špecialistov je práve táto časť marketingu opierajúca sa v modernejších podobách aj o imidž zdôrazňovaná. Argumentom býva často prehnané zdôrazňovanie a presadzovanie významu „imidžu“ (predstavy, vízie), kým samotný produkt (v našom prípade mesto), na ktorý sa reklama a imidž viaže, zostáva kdesi v úzadí viac alebo menej zanedbaný. Je chybou (čo sa stáva aj u nás), že pre mnohých predstava o marketingu mesta končí práve vydávaním brožúr či iných propagačných materiálov o meste. Treba skôr súhlasiť s predstavou van den Berga a Brauna (1999), že mestský marketing je jednak manažérskym princípom, ako aj skupinou nástrojov a techník, ktoré sú aplikovateľné v praxi. Stal sa pomerne komplexne rozvinutým a ďalej sa rozvíjajúcim samostatným konceptom. Svojimi časťami môže podporiť aj iné koncepty, ako sú miestny ekonomický rozvoj či strategické plánovanie rozvoja miest.

Pri snahe spojiť koncepciu marketingu a priestor sa postupne rozvinula široká paleta postupov uplatniteľných v celej hierarchii priestorových jednotiek. Najčastejšie majú podoby *národného, regionálneho a urbánneho marketingu*. Nemusí sa pritom jednať o jednotky organizované výhradne na základe územno-správneho členenia štátov. Vhodnými aplikačnými a koordinačnými jednotkami sú aj inak definované priestorové celky - fyzicko-geografické regióny, regióny cestovného ruchu, asociácie miest a pod. Urbánny marketing je teda časťou širšieho *geografického marketingu* (Ashworth a Voogd, 1990) alebo *marketingu územia* (napr. Vaňová, 1996). Často je veľmi zložité rozlišovať medzi mestským a regionálnym marketingom, lebo konečné efekty sa nedajú jednoznačne skoncentrovať len na mesto alebo naopak rovnomerne rozptýliť na celý región. Preto často dochádza k vzájomne výhodnej spolupráci miest a „ich“ regiónov. Ak hovoríme o marketingu v súvislosti s geografiou, nemôžeme zabudnúť na existenciu *marketingovej geografie* (napr. v Johnston et al., 1994), ktorá sa zaoberala presadením priestorovej dimenzie v marketingovej teórii a významom geografických teórií vo výskume trhu.

Podstata urbánneho marketingu odráža prienik viacerých disciplín. Veľmi jasné je prepojenie ekonómie a marketingu. „Marketing lokality“ sa opiera ďalej nielen o geografiu, ale aj o poznatky manažmentu, sociológie, psychológie atď. Koncentruje sa na určitý konkrétny priestor, ovplyvňuje riadenie, sleduje cieľové skupiny obyvateľov, či analyzuje správanie sa ľudí. Skutočnosť, že trh a priestor (so svojim obsahom) sa ovplyvňujú, sa prejavuje v obrovskom množstve literatúry napr. o urbánnych problémoch, plánovaní a riadení miest. Na konkrétnom mieste fungujú rôzne trhy, ktoré ovplyvňujú jeho rozvoj, s najkoncentrovanejšou formou v mestách (trh s nehnuteľnosťami, administratívnymi plochami, s investičnými príležitosťami, sú tu obchody, služby atď.). Tieto trhové operácie významne ovplyvňujú rozvoj mesta. Situácia pôsobenia mesta z pohľadu trhu je komplikovaná z viacerých hľadísk. Nižšia flexibilita je spôsobená napr. pevnou lokalizáciou významných častí fyzickej štruktúry mesta. Súčasne platí, že mesto je tvorené množstvom dielčích „produktov“. Ďalšou komplikáciou je multifunkčnosť jednotlivých priestorov, čo spôsobuje odlišné vnímanie toho istého priestoru rôznymi skupinami obyvateľov. Urbánny marketing významne prispel k presadeniu ekonomického či trhového chápania fungovania mesta. Mesto sa pod jeho vplyvom začalo bežne chápať aj ako produkt na trhu.

Urbánný marketing (angl. urban marketing, city marketing, nem. Stadtmarketing) bol známy najskôr v podmienkach USA a západnej Európy, kde bol súčasťou podpory rozvojových snáh miest. Najviac sa začal rozširovať od polovice 80. rokov (napr. Borchert, 1994). V USA sa spájal najmä so snahami o ekonomický rozvoj miest, ich presadzovanie, podporu verejno-súkromného partnerstva s cieľom obnovy miest, či úsilím o ich vnútornú reštrukturalizáciu (napr. v prípade upadajúcich miest – centier priemyslu). Podobne napr. vo Veľkej Británii bol sprevádzaný výraznejším uplatňovaním ekonomických kritérií pri riadení miest. Jeho princípy využívali mestá napr. prostredníctvom mestských rozvojových agentúr (Urban Development Corporation vo Veľkej Británii). Neskôr získal city marketing aj svoje veľmi široké chápanie (známe aj ako „holandská interpretácia“) zahrňujúce podporu všetkých aspektov spoločenského prospechu v rámci územia mesta. Táto interpretácia spája marketing, presadzovanie mesta, s plánovaním jeho územného a sociálneho rozvoja, s cieľom formovať harmonické a efektívne mesto schopné uspokojiť líšiac sa skupiny požiadaviek rôznych skupín užívateľov, obyvateľov, investorov a návštevníkov (vychádzajúc napr. z Paddison, 1993). Obdobne ako v prípade miestneho ekonomického rozvoja, aj v prípade mestského marketingu najviac tieto techniky využívajú mestá s rozvojovými ťažkosťami, stagnujúce, potrebujúce oživenie, ale aj ambiciózne mestá s nevyužitým potenciálom, ako aj mestá s ambicióznymi vedúcimi predstaviteľmi (starostami, primátormi). Mnohé mestá potrebujú investície, optimalizáciu svojich štruktúr, odstránenie zanedbaných prvkov mestského organizmu, zlepšenie životných podmienok obyvateľov, novú rozvojovú dimenziu atď.

5.1.2. Vývoj a smery urbánneho marketingu

Tradičnou otázkou v prípade miest je, či je urbánný marketing úplne nová sféra aktivít, alebo naopak niečo „staré“ a v princípe známe. Pri formulovaní odpovede môžeme vychádzať z toho, čo si predstavujeme pod pojmom urbánný marketing. Ak vnímame urbánný marketing len v podobe propagácie miest a ich rôznych rozvojových zámerov, tak potom skutočne ide o aktivitu veľmi starú. Priznať treba, že mnohé takéto marketingové aktivity mestá uskutočňujú dlhé desaťročia, napr. v snahe prilákať kapitál a nových investorov. Lákanie imigrantov (vrátane rôznych sľubov a stimulov), niekedy lepšie povedané kolonistov do určitých regiónov, je dokonca veľmi stará aktivita (ktorej efekty dobre dokumentujú napr. aj niektoré naše mestá). Toto však nie je marketing, ale len jedna jeho jednoduchšia, hoci pomerne viditeľná stránka. Ak by sme chceli priblížiť základné črty vývoja marketingu súvisiaceho s mestami, môžeme uvažovať o **troch štádiách** (Kavaratzis a Ashworth, 2008). Tieto štádiá pritom nemajú striktné časové ohraničenie ani väzbu na nejaké konkrétne územie. Odlišujú sa síce časom formovania, ale bežne sa aplikujú až doteraz. Najprv musíme uznať pomerne **staré tradície propagácie, podpory a presadzovania lokality** (voľnejší preklad angl. place promotion), ako to podotýkajú napr. van den Berg a Braun (1999). Týkali sa práve lákania obyvateľov napr. do miest v určitých oblastiach (kolonizácia území). Dlhodobo známe je propagovanie napr. turistických lokalít, kúpeľných a prímorských miest, podobne ako lákanie obyvateľov do lokalít v zázemí veľkých miest (známe už v časoch začiatku suburbanizácie). Iným smerom boli zamerané iniciatívy na priláhanie priemyslu známe už od čias nástupu a rozmachu industrializácie. Dnes sú tieto aktivity pre mnohé mestá menej atraktívne a boli nahradené „lanárením call-centier“, lákaním „kreatívnej triedy“ obyvateľov či ponúkaním „pracovných miest budúcnosti“ v tzv. progresívnych odvetviach. Tieto prístupy začali dávno, ale v modernejších podobách pretrvávajú dodnes aj so spomínanými reorientáciami. Približne od 90. rokov sa začína viac presadzovať **vnímanie marketingu ako nástroja plánovania**, vrátane jeho zblížovania s územným a strategickým plánovaním dokumentované napr. v práci Ashworth a Vogd (1990). Jeho ciele sú už komplexnejšie, postupy prepracovanejšie, spolupracuje pri ňom verejný a súkromný sektor, viac sa rešpektujú potreby obyvateľstva. Značná pozornosť sa venuje imidžu a jeho korekcii (Short, 1996). Súčasťou takýchto prístupov je aj obnova časti miest, ich revitalizácia, snaha o aktívnejšiu konkurenciu iným mestám. Už pritom išlo o post-industriálnu podobu rozvoja odrážajúcu výraznú deindustrializáciu miest. V ďalšom štádiu sa do popredia dostáva **miesto/lokalita/mesto ako „značka“** (angl. place brand, city branding). Opiera sa o skúsenosti

podnikateľských subjektov s budovaním značky (angl. corporate branding, corporate-level marketing) a súvisiacich procesov formovania korporátnej identity, imidžu korporácie a jej komunikácie. Ukazuje sa, že je možné aplikovať skúsenosti z budovania značiek aj v marketingu miest. Je jasné, že je to čiastočne odlišný koncept, ktorý sa ešte len vyvíja (napr. Kavatzis, 2005). Toto doteraz posledné štádium nastúpilo až po roku 2000 a je predmetom pomerne veľkého záujmu. Mestá sa snažia presadiť svoju „značku“ na trhu a získať týmto spôsobom jasnú a osobitú pozíciu v konkurencii ostatných miest. O rastúcom záujme a širšom presadzovaní priestorovo zameraného marketingu (vrátane urbánneho marketingu) a jeho inovácii svedčí aj jeho postupné vymaňovanie sa z rámca marketingu ako jeho špecifickej časti. Dokumentuje to vznik niekoľkých nových vedeckých časopisov, ako napr. Place Branding and Public Diplomacy (od roku 2004 vo vydavateľstve Palgrave) a Journal of Place Management and Development (od roku 2007 vo vydavateľstve Emerald).

Pri snahe usporiadať hlavné prúdy štúdií a konkrétnych aplikácií v urbánnom marketingu sa môžeme inšpirovať starším členením Borcherta (1994), ktoré je však potrebné doplniť reflexiou aktuálnych prác v tejto oblasti. Členenie vychádza z náročnosti marketingových aktivít, ich komplexnosti a intenzity vzťahu k samotnému mestu. Môžeme pozorovať tri hlavné skupiny prístupov:

1. *propagačné, podporné a presadzovateľské štúdie a aktivity miest* – jedná sa o asi najfrekvencovanejší prístup urbánneho marketingu. Takéto aktivity iba napomáhajú konečným cieľom a sú len jednou časťou urbánneho marketingu. Opierajú sa o rôzne formy propagácie, komunikácie, lobizmu a sú považované len za jeden z menej významných, menej prepracovaných, hoci často využívaných nástrojov v rámci marketingu. Patria sem najmä:

1.a. štúdie a aktivity zaoberajúce sa propagáciou miest (angl. urban advertisement),

1.b. štúdie a aktivity zamerané na imidž miest (angl. city image studies) – sústreďujú sa na otázku vnímania miest, zmeny tohto vnímania, využívané postupy,

1.c. historické dedičstvo a architektúra ako prostriedok presadzovania mesta,

1.d. presadzovanie sa miest prostredníctvom udalostí, kultúry, umenia a festivalov.

2. *„predaj mesta“* – je medzistupňom medzi už uvedenými aktivitami a plnohodnotnými komplexnými marketingovými štúdiami a aktivitami. Považuje mesto za produkt, ktorý by sa mal predávať. Jeho problémom je komplikovanosť produktu (teda mesta), ako aj potreba prispôbenia mesta ako produktu. Práve mesto sa tu už výraznejšie formuje. Patria sem najmä:

2.a. štúdie a aktivity zaoberajúce sa prítiahnutím turistov, plánovaním pre rekreačné a voľnočasové aktivity,

2.b. predaj industriálneho mesta (angl. selling the industrial town) - snahy pritaiahnuť do kedy-si priemyselných miest ďalšie aktivity, nové investície,

2.c. predaj post-industriálneho mesta – zamerané na presadzovanie mesta prostredníctvom kultúry, umenia, kreativity a s tým súvisiacimi odvetviami, aj so súvisiacimi zariadeniami,

2.d. zmena/rekonštrukcia imidžu aj so zmenami samotného mesta (v službách, vybavenosti a pod.),

2.e. formovanie a presadzovanie „značky“ mesta (angl. city branding) – vrátane prepojenia na riadiace procesy miest.

3. *urbánne marketingové plány a stratégie* (angl. urban marketing strategies) – plne prevzali koncepciu marketingu do všetkých fáz urbánneho plánovania. Marketingové plány mesta sú v tomto prípade to isté, čo marketingový plán firmy. Vychádza sa pritom najmä z procesov strategického plánovania, na ktoré nadväzuje. Cieľom je pripraviť plány a akcie zamerané na integráciu cieľov a zdrojov mesta s meniacimi sa príležitosťami a tieto následne presadzovať. Prostredníctvom procesov strategického plánovania sa mesto rozhoduje, ktoré odvetvia priemyslu, služieb a špecifických trhov v meste by mali byť podporované, udržiavané, ktoré eventuálne potlačené či dokonca úplne zastavené. Dematteis (1994), sumarizujúci vývoj už na začiatku 90. rokov upozorňuje, že urbánny marketing sa z jednoduchého prostriedku externého presadzovania a propagácie komparatívnych výhod miest transformoval postupne do formy strategického plánovania, na komplementárnu časť a v niektorých aspektoch až náhradu konvenčného urbanizmu.

Marketingové prístupy sa snažia zlepšiť úroveň procesu riadenia miest a plánovania ich rozvoja v smere jeho efektívnosti, lepšej reakcie na zmeny v dopyte a preferenciách obyvateľov. V

rámci trhového prístupu k plánovaniu chcú odstrániť omyly a zbytočne vynaložené prostriedky v rámci „idealistického“ plánovania, založeného viac na ideáloch, tvorivých zámeroch tvorcov a menej rešpektujúceho reálne preferencie obyvateľov, návštevníkov či investorov. Tento prístup sa snaží vyhnúť nevyužitým plochám, prázdny bytom, predimenzovaným komunikáciami, zlým školám, nenavštevovaným a veľkým múzeám, prázdny priemyselným parkom atď., ktoré môžu negatívne ovplyvňovať celkový produkčno-hospodársky systém mesta.

Urbánny marketing je možné považovať za významný aspekt plánovania a riadenia rozvoja mesta, ktorý sa stal veľmi často a pomerne široko využívaným v samotnej praxi. Marketingový plán mesta (i jeho jednoduchšie parciálne podoby) je neoddeliteľne spätý s jeho rozvojom, najmä so strategickým plánovaním, územným plánovaním, sektorovými plánmi rozvoja, prijímaním významných rozhodnutí v samospráve, ale i komerčnej sfére. Veľakrát je ich najviditeľnejším prvkom. Je však oveľa viac orientovaný na dopyt. Akékoľvek zmeny v štruktúre mesta, jeho vybavenosti, sú zvažované z perspektívy hlavných skupín aktuálnych a potenciálnych zákazníkov. Najčastejšie má za cieľ súčasne zlepšiť konkurencieschopnosť mesta, prilákať externé investície (pochádzajúce z prostredia mimo samotného mesta), nových obyvateľov, návštevníkov, zlepšiť imidž mesta či zlepšiť blahobyt obyvateľov mesta. Aplikácia mestského marketingu má mať aj svoje demokratizačné črty, má venovať pozornosť všetkým skupinám obyvateľstva (posilňovať participáciu verejnosti), rôznym skupinám podnikateľov a ich líšiacim sa potrebám. Hoci sa mnohé podobné aktivity robia možno desiatky rokov, marketing ich posúva k vyššej efektívnosti a kvalite.

Cieľom tejto kapitoly je predstaviť vybrané prístupy urbánneho marketingu orientovaného nielen navonok, na vonkajšiu prezentáciu, podporné aktivity, zmenu „imidžu“ mesta, zlepšenie príťažlivosti mesta (napr. voči zahraničným investorom, turistom), ale cieľené aj voči samotným obyvateľom mesta a v ňom pôsobiacim inštitúciám. Tento prístup je jednou z reakcií urbánnej politiky na sociálno-ekonomické prostredie, v ktorom mestá pôsobia a na jednu z jeho hlavných čŕt – konkurenciu spojenú s rastúcou mobilitou niektorých prvkov ekonomiky (najmä kapitálu a kvalifikovanej pracovnej sily). Konkurencia medzi lokalitami neustále rastie a vyvoláva veľké snahy o inovátné prístupy s cieľom v nej uspieť. Stále však skôr nachádzame aplikácie vybraných parciálnych krokov než komplexné marketingové stratégie miest. Kapitola odráža aj určité nejasnosti existujúce v oblasti priestorovo orientovaného marketingu. Dajú sa cítiť terminologické prelínania, konceptuálne nejasnosti vyplývajúce z rôznej miery rozpracovanosti čiastkových konceptov (napr. imidž, branding), či ich paralelného rozpracúvania vo viacerých disciplínach. Napriek tomu chce byť dobrou inšpiráciou a vstupom do poznania tejto problematiky.

5.1.3. Urbánny marketing na Slovensku a v Česku

Pre záujemcu o problematiku urbánneho marketingu, regionálneho marketingu či marketingu miesta je k dispozícii už pomerne široká báza **literatúry v slovenskom a českom jazyku**. Napriek sporadickým prácam už zo začiatku 90. rokov sa aj v tejto oblasti začalo výraznejšie publikovať a pracovať so samosprávami až od druhej polovice deväťdesiatych rokov. V tomto období sa prejavuje väčšia pozornosť marketingu územia (miest, samospráv) vo výskume, odbornej tlači (napr. Vaňová, 1996), ako aj v praxi samospráv (napr. Mihályi, 1996, Dojčák, 1998 na stránkach Obecných Novín). Z českých prác na Slovensku zarezonovala v tomto období aj práca o komunikácii miest autorov Foretová a Foret (1996). Toto obdobie nástupu problematiky marketingu miest završujú dve rozsiahlejšie práce autoriek Janečková a Vašítková (1999) a Bernátová a Vaňová (2000). V tomto období sa jedná už o pomerne atraktívnu a dobre sledovanú problematiku, ktorá sa štandardne prednášala na viacerých univerzitách, hoci v rôznej šírke. Postupom času vstupujú do tejto problematiky ďalší autori a pracovníci. Objavujú sa ďalšie rozsiahlejšie štúdie, časť z nich aj v podobe vysokoškolských učebníc. Po roku 2000 zaujmú napr. práce Hanuláková et al. (2004) a Pauličková (2005). Situáciu vo využití marketingu v slovenských mestách v tomto období zachytili Buček a Pauličková (2003). Pomerne rozsiahly súbor prác autorov z rôznych českých a slovenských pracovísk prezentuje publikácia vydaná pod vedením J. Ježeka (2007). Skôr prakticky je orientovaný „manuál“ marketingového manažmentu pre sídla a regióny od autorov

Ježka, Rumpela a Slacha (2007). Rozsiahlejšiu kapitolu venovanú regionálnemu a mestskému marketingu publikuje aj Roku Ježková (2008). V rámci geografie sa výraznejšie profiluje najmä K. Matlovičová, ktorá okrem skúmania základných teoretických aspektov (Matlovičová, 2008) predstavuje prínos aj v konkrétnom výskume parciálnych aspektov marketingu miesta, najmä na príklade Prešova (Matlovičová, 2009; Matlovičová a Matlovič, 2009).

Nástup trhovej ekonomiky, uvedenie samosprávy obcí a miest, spolu s rastúcou internacionalizáciou ekonomiky spôsobili, že aj slovenské mestá sú súčasťou konkurencie miest, čo znamená, že potrebujú marketing. Jeho rôzne podoby a rôznu mieru uplatnenia v nich aj nachádzame. V polovici 90. rokov situácia nebola veľmi optimistická. Na základe výsledkov prieskumu v 613 obciach a mestách v 9 okresoch Slovenska Vaňová (1996) konštatovala, že marketingu ako nástroju rozvoja územia sa venuje len minimálna pozornosť. O určitý čas neskôr Buček a Pauličková (2003) nenašli v dvoch tretinách slovenských miest žiadnu inštitucionalizovanú formu marketingu, a to najmä z dôvodu nedostatku prostriedkov a odbornosti samospráv. Oddelenia marketingu v rámci úradov miest neexistovali a podobne takéto úlohy mestám ani nezabezpečovali špecializované agentúry. Najviac sa využívali vzťahy s verejnosťou či propagácia a kanálmi boli najmä tlač, menej rádiá a televízie, už v tom čase sa však začína viac využívať internet. Ježek a Ježková (2007) hodnotili mestský marketing v Českej aj Slovenskej republike. Poukázali na veľkú diverzitu konceptov a prístupov a často skôr spontánne marketingové aktivity miest (neuvedomujúc si, že „robia“ marketing). Dá sa pozorovať skutočnosť, že marketing sa chápe ako veľmi pragmatický nástroj a v mestách si predstavujú marketing predovšetkým ako propagáciu a komunikáciu. Ježek a Ježková rovnako poukazujú na nedostatok profesionálov a nedostatok kompetencií u zodpovedných pracovníkov (čo sú prevažne úradníci na úrade mesta). To, čo na Slovensku vždy v posledných desaťročiach existovalo bola propagácia miest v tých najzaužívannejších podobách. Jedným z často uvádzaných cieľov býva „zviditeľnenie“. Mestá individuálne, veľakrát aj v spolupráci v rámci združení (mikroregiónov, účelových združení) vydávajú rôzne tlačoviny – od brožúr až po reprezentatívne monografie. Tie postupom času doplnili prezentačné DVD či dobre fungujúce a informačne vhodne štruktúrované web-stránky. Mestá v spolupráci s inými partnermi začali pravidelne navštevovať najmä veľtrhy cestovného ruchu (nielen na Slovensku). Bratislava je z tohto hľadiska už v inej „lige“ miest, keďže sa už pravidelne prezentuje aj na prestížnom veľtrhu nehnuteľností a investičných príležitostí MIPIM v Cannes, kde predstavuje svoje hlavné rozvojové projekty. Svoju pozíciu začali takto posilňovať aj Košice, ktoré sa na tomto veľtrhu prezentovali prvýkrát v roku 2010. Naznačuje to aj posun k presadzovaniu sa pomocou veľkých stavebných projektov (angl. tzv. property development). Dve najväčšie mestá sa dostávajú z hľadiska marketingu na inú úroveň aj vďaka tradičnému nástroju marketingu – organizovaniu veľkých udalostí presahujúcich národnú dimenziu. Vyjadrením tejto pozície je organizácia viacerých udalostí politického charakteru (stretnutie Bush-Putin, stretnutia v rámci EÚ a NATO), ako aj organizácia MS v hokeji a v prípade Košíc aj mobilizujúca udalosť Košice – Európske hlavné mesto kultúry. Mnohé aktivity napr. aj v menších mestách kombinujú externú a internú orientáciu – organizujú sa veľtrhy/jarmoky, akcie pripomínajúce významných rodákov, začínajú fungovať miestne múzeá/pamätné izby, pravidelné športové a kultúrne udalosti. Viaceré mestá precíznejšie pracujú so svojimi logami a sloganmi, pravidlá dostáva využívanie symbolov mesta. Systematizujú sa aj komunikačné postupy miest. Štandardnou funkciou sa stala v mestách funkcia hovorca. Hoci môžeme pozorovať značné zlepšenie, stav je odlišný od mesta k mestu. Dnes však už častejšie ako predtým nachádzame vypracované marketingové stratégie miest, i keď sú orientované najmä na cestovný ruch. V prípade väčších miest nachádzame organizačnú štruktúru priamo sa zaoberajúcu týmito aktivitami aj so širším záberom (napr. Bratislava, Košice). V organizačnej štruktúre našich miest nachádzame najmä tradičné spojenie tejto problematiky ako útvar marketingu mesta a cestovného ruchu, menej časté je prepojenie marketingu mesta na problematiku regionálneho rozvoja, strategického rozvoja, prípadne komunikácie mesta (najčastejšie ako oddelenia, prípadne referáty). Existencia týchto organizačných útvarov znamená väčšiu pozornosť takýmto aktivitám v meste vrátane vypracovaných plánov práce a konkrétnych aktivít, za ktoré sú zodpovední a pod. Viaceré mestá si dávajú za cieľ vypracovať marketingové stratégie mesta v blízkom čase ako jednu z úloh vyplývajúcu z procesu prípravy Programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta. O prepracovanejšom prístupe však môžeme hovoriť stále len u men-

šej časti miest. Mestá sú konfrontované s menej prehľadnou sumou konceptov a legislatívy, ktoré sa pokúšajú do svojich politík zakomponovať a často viac alebo menej využívajú marketing len ako určitý podporný prvok. Silné sú v tejto oblasti napr. spomínané koncepty strategického plánovania (vypracovanie PHSR), trvalo udržateľného rozvoja, silná agenda územného plánovania, transparentnosti a pod. Spomínané koncepty do určitej miery využívajú možnosti urbánneho marketingu, ale o jasnej prepojenosti, integrácii a vyváženosti môžeme uvažovať v súčasnosti len ťažko.

5.2. URBÁNNY MARKETING AKO PROCES A PLÁNOVACÍ NÁSTROJ

5.2.1. Náčrt postupnosti procesu urbánneho marketingu a jeho organizačné zabezpečenie

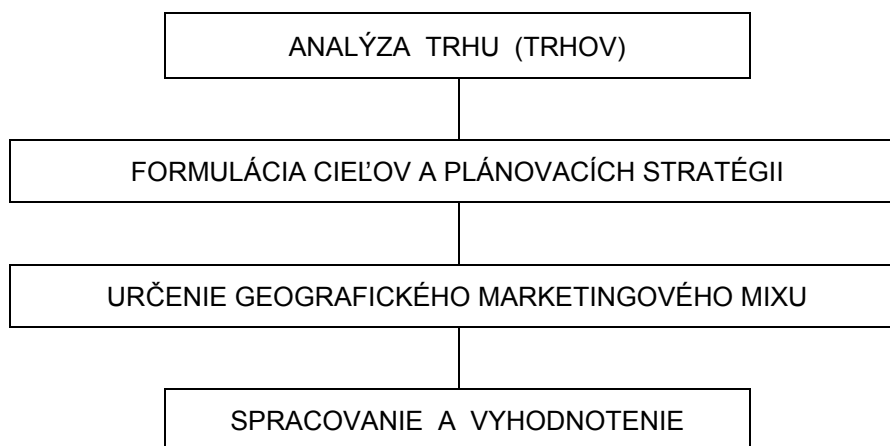
Celý prístup sa opiera o princíp, že *mesto je produkt na trhu* a ako také musí byť z tohto hľadiska analyzované, systematicky monitorované, formované a prezentované. "Predaj mesta" na trhu (o ktorý v prenesenom význame vlastne ide) musí vychádzať zo skupiny základných prístupov (vyplývajúcich najmä z marketingovej vedy), ktorých cieľom je spoznávať a prispôbovať rozličné charakteristiky miest ako produktov. Musíme si súčasne uvedomiť ťažkosti pri takomto marketingu súvisiace s jedinečnosťou miest ako produktov, s ich komplikovanosťou, ako aj špecifickými cieľmi mestského marketingu.

Urbánný marketing je súčasťou presadzovania sa trhových aspektov v riadení a plánovaní vo verejnom sektore. Je *snahou vyhnúť sa chybám z nerešpektovania trhu, ale zároveň sa chce vyhnúť i jeho nedostatkom*. Najväčším rizikom vo verejnom sektore je obava ako z nadmernosti kapacít, tak aj z ich nedostatku. Je to aj obava zo stagnácie či dokonca úpadku mesta. Každý takýto stav znamená nespokojnosť a má aj finančné dôsledky (napr. nedostatok určitých služieb vedie k vyšším cenám). Tieto disproporcie môžu vážne ovplyvniť rozpočet územnej jednotky, akonáhle sú niektoré aktivity či zariadenia nadmieru stratové. Ak sú niektoré zariadenia nedostatočne využité, ich náklady znáša verejný sektor, rastie daňová záťažnosť občanov alebo dlh mesta atď. Ohroziť to môže aj konkurencieschopnosť mesta. Negatívne sa môžu prejavovať aj v životných nákladoch domácností, v nákladoch v meste pôsobiach ekonomických subjektov či kvalite života (vyššie miestne dane, horšie služby).

Hoci sú východiská urbánneho marketingu pomerne jasné, ich operacionalizácia, jasný metodický prepis a praktická aplikácia sú problematickejšie. Jedna z jednoduchších interpretácií so štyrmi základnými operačnými elementami procesu je nasledujúca (podľa Ashworth a Voogd, 1990):

1. analýza trhu, presnejšie trhov v meste,
2. opis mesta (mestského regiónu) ako produktu,
3. formulácia cieľov a následne výber vhodnej stratégie,
4. určenie nástrojov politiky alebo marketingového mixu, ich prepracovanie vo svetle predloženej stratégie v operačnej podobe.

City marketing prebieha najčastejšie v podobe demonštrovanej na obr. 5.1, jednotlivé fázy sa však často značne prelínajú. Proces je reiteratívny, spätnoväzbový, cyklický a prakticky nikdy nekončiaci. Jednotlivé fázy môžu mať aj iné poradie.



Obrázok 5.1 Hlavné fázy urbánneho marketingu (Asworth a Voogd, 1990)

Proces sa začína analyticky zameranou *rekognoskáciou trhu, resp. trhov*. Týka sa analýzy priestorovej a organizačnej štruktúry mesta, štruktúry vybavenosti, ako aj charakteristík trhového správania sa identifikovaných užívateľov – spotrebiteľov. Funkcie mesta i mesto ako celok musia byť chápané ako produkty, najmä z hľadiska ich konkurencieschopnosti. Má pomôcť pri hľadaní vhodnej stratégie. Pri analýze dopytu, analýzy rozdeľujú populáciu a priestor mesta podľa jednotlivých demografických, sociálnych, alebo funkčných charakteristík vo vzťahu k špecifickému spotrebiteľskému správaniu sa. Tu sa musia kombinovať viaceré prístupy, nakoľko sa jedná o pomerne zložitú stránku, s viacerými motívmi pre užívanie funkcií a zariadení mesta (napr. verejná hromadná doprava je ináč vnímaná bývajúcimi obyvateľmi, ako turistami alebo investormi). Podrobne sa analyzuje efektívnosť fungovania mesta, jeho inštitúcie a najmä toho, ako plnia požiadavky trhu. Prostredníctvom tejto analýzy sa získa predstava o rôznych kvalitách “mesta ako produktu” vo vzťahu k trhu. Na základe týchto informácií o meste ako produkte a spotrebiteľoch sa môže sformulovať séria návrhov pre fázu určenia samotnej stratégie a tvorby plánu (niekedy aj len ako stratégia alebo plán). To znamená napr. výber vhodných cieľových skupín a úvahy o predpokladanej pozícii mesta na trhu (angl. product positioning). Dôležité je najmä rozhodnutie o „trhovej pozícii“ mesta, čo je vlastne vymedzenie jeho úlohy, ktorú chce na trhu hrať. Musí sa dokázať jasne vymedziť voči zákazníkom a voči konkurenčným mestám (napr. Janečková a Vašítková, 1999).

Po zhodnotení charakteristík trhu a štruktúry vybavenosti mesta sa môžu určiť adekvátne *ciele* a následne aj najvhodnejšia *marketingová stratégia*. Funkcie mesta alebo mesto ako celok sa takto dekodovali do trhovej podoby a umiestňujú sa do konkurenčného prostredia. Vhodne vybrané stratégie a politické ciele, najčastejšie vo vzťahu k jestvujúcej úrovni aktivít v meste (napr. úrovni služieb) sa môžu stručne označovať ako napr. konzervačná, stimulačná, integračná stratégia atď.

Po formulácii cieľov a stratégie nasleduje v duchu tradičnej marketingovej vedy fáza formulovania *marketingového mixu* ako kombinácie nástrojov (úľavy, podpory, preferencie) potrebných k realizácii vybranej stratégie a dosiahnutiu cieľov. Je potrebné si uvedomiť, že sa nedá exaktne stanoviť optimálny marketingový mix pri dnešnej komplexnosti a dynamike zmien, obzvlášť ak neexistuje systematický monitoring a informačný systém na danom mieste. Je potrebné neustále monitorovanie jeho efektov na trhu a prispôsobovanie. Ashworth a Voogd (1990) pre potreby urbánneho marketingu navrhujú *geografický marketingový mix*, ktorý môžeme definovať pomocou kombinácie nasledujúcich skupín nástrojov:

- podporné opatrenia (čo a ako sa bude presadzovať a propagovať),
- priestorovo-funkčné opatrenia (kde a aké funkcie),
- organizačné opatrenia (organizačné a inštitucionálne zabezpečenie),
- zvlášť významné finančné opatrenia (finančné zabezpečenie).

Jednotlivé časti sa vzájomne musia posilňovať prepracovanou vzájomnou integráciou. Vaňová (1996) pri fáze realizácie zdôrazňuje päť nástrojov - produkt, cena, dostupnosť, komunikácia a človek, ktoré sú efektívne len vo vzájomnej optimálnej kombinácii. Pri implementácii vystupuje

do popredia hlavne problém hodnotenia efektívnosti, prepracúvania a redefinovania vybranej plánovacej stratégie.

Marketingové aktivity realizujú mestá rôznymi spôsobmi. Je nutná dostatočná **organizácia a inštitucionálne zabezpečenie**. Van den Berg a Braun (1999) upozorňujú, že marketing miest je aj o organizácii, rovnako ako o dobrých nápadoch a realizácii dobrých konceptov v praxi. Súčasná predstava zdôrazňuje najmä partnerský princíp – spoluprácu aktérov z verejného, privátneho i tretieho sektoru. Nie je to len úloha samosprávy, ale aj ďalších partnerov. Napriek tomu je to najmä samospráva mesta, ktorá je principiálnym partnerom či koordinujúcou inštitúciou. Môže zohrávať aj potrebnú úlohu lídra a dáva týmto aktivitám politickú a širšiu spoločenskú oporu a podporu. Aktívne však do tohto priestoru vstupujú najviac zainteresovaní aktéri – okrem inštitúcií verejnej správy (napr. spolupráca s vládami regiónov a štátu) napr. aj developeri, hotelieri, obchodníci, ale aj odborná sféra (urbanisti, geografi, sociológovia, marketingoví špecialisti), ostatné subjekty a občania. Medzi hlavnými aktérmi by malo dôjsť k zhode o cieľoch i nástrojoch marketingu mesta. Janečková (2008) podrobnejšie rozoberá rôzne aspekty inštitucionalizácie a organizácie marketingu. Zdôrazňuje potrebu marketingového oddelenia (príp. marketingového manažéra) a presadenie marketingovej kultúry. Marketingové oddelenie má byť aktívne v marketingovom plánovaní, zabezpečení marketingových služieb, komunikačnej podpore, či byť v úzkom napojení na aktivity sociálneho a ekonomického rozvoja. Marketingová kultúra spočíva v presadení marketingových prístupov, celkovej filozofie marketingu aj do práce iných oddelení, napr. administratívy mesta. Je možné si na podporu koncentrovanejších aktivít (kampaň) či inováciu plánu prizvať aj poradenské a konzultačné spoločnosti špecializované na urbánny marketing. *Financovanie marketingových aktivít* je opätovne otázkou hlavných partnerov a ich možností. Je bežné, že si financovanie aktivít rozdelia podľa svojich kapacít a možností, prípadne na tento účel vytvoria spoločný fond z príspevkov jednotlivých partnerov. Kľúčovú úlohu však často zohrávajú výdavky na marketing mesta alokované v rozpočte mestskej samosprávy. Jednou z možností ako uspieť v marketingových iniciatívach miest je aj sformovať účelnú spoluprácu s partnermi v rámci sídelného systému, vrátane iných miest. Kaczmarek (2005) uvádza viacero príkladov sietí spolupracujúcich miest (v Dolnom Sliezsku v Poľsku, Sasku-Anhaltsku v Nemecku) zameraných na spoločný marketing svojich miest v konkurencii s mestami iných regiónov, najmä v oblasti cestovného ruchu a rozvoja. Najmä pre menšie mestá, často čeliace podobným problémom je to vhodná cesta efektívnejšieho marketingu ako len individuálne aktivity, ktoré môžu byť pomerne nákladné a organizačne náročné..

5.2.2. Základné marketingové ciele a stratégie

Keďže sa urbánny marketing odohráva prevažne v rámci verejného sektoru, je značne komplikovanejší ako v prípade produktu súkromnej firmy. Predsa len je určitou náročnejšou modifikáciou marketingu produktu ako výrobku alebo služby. Daňo a Hanuláková (2004) upozorňujú na množstvo rozličných subjektov, ich odlišný vzťah k mestu i na potenciálny konflikt záujmov. Ako určité riziko sa javí aj existencia rôznych politických strán a ich odlišné cesty k dosiahnutiu cieľov, ako aj riziká spojené so zmenou politickej reprezentácie a následne aj zmenou priorít rozvoja. Marketingové ciele a stratégie však najviac závisia od celkovej situácie na trhu a od mnohostrannej charakteristiky mesta, pre ktoré je marketingová politika vyvíjaná.

Hoci je možné vyčleniť viacero stratégií urbánneho marketingu, v prevažnej miere sledujú základnú typológiu marketingovej politiky naznačenú už Ashworthom a Voogdom (1990). Tí rozoznávajú štyri hlavné stratégie:

- *konsolidačná, alebo defenzívna* - je vhodná, ak je žiadúce udržať existujúcu štruktúru služieb, rozsah zariadení pre existujúce skupiny spotrebiteľov. Táto stratégia je vhodná pre mestá bez žiadnych zvláštnych problémov v súčasnosti ani v blízkej budúcnosti, ako aj pre mestá neplánujúce výraznejší rast,
- *kvalitatívne orientovaná* - mesto sa bude koncentrovať na poskytovanie lepších zariadení a služieb pre tých istých spotrebiteľov. Táto možnosť je vhodná napr. pre mestá so zastaranou ale-

bo neefektívnou funkčnou a fyzickou štruktúrou, ale s ambíciou zlepšenia a skvalitnenia situácie,

- *expanzívna* - hľadá nové trhy pre existujúce služby, táto politika je vhodná pre mestá s rezervami, nevyužitými kapacitami a zdrojmi, mestá s potenciálom, napr. aj pre mestá doteraz zle prezentované,
- *diverzifikačná* - je to typ najambicióznejšej marketingovej politiky, v jej rámci sa budú hľadať nové trhy pre nové služby a zariadenia, znamená adaptáciu na nové ciele a nové prvky urbánnej štruktúry a aj výraznú kampaň na prítiahnutie nových užívateľov.

Iné prístupy hovoria o *minimálnom marketingu* (mesto sa predáva bez špeciálnej stratégie a propagácie) a opačne o *agresívnom marketingu* (výraznou aktivitou a orientáciou na pôsobenie na verejnosť). Politika "bez marketingu" je vhodná v prípade zlej situácie v uspokojovaní potrieb, keď je lepšie "nepútať zbytočne pozornosť", čo by mohlo len uškodiť. Označuje sa aj ako "nerozvinutý marketing" vhodný počas priebehu aktívneho zlepšenia (napr. rozsiahlych renovácií, revitalizácie, napr. priebehu rozsiahlych stavebných prác v centre mesta). Iným, optimálnejším prípadom je "vyvážený marketing", v rámci ktorého sa priaznivo stretávajú krátkodobé záujmy spotrebiteľov a dlhodobé záujmy úradov a podnikateľov.

Po výbere stratégie nasleduje často konkrétnejšie vyjadrenie marketingových aktivít v podobe marketingového plánu. Obsahuje už výber konkrétnych cieľov a formy ich dosahovania. Vo všeobecnosti kombinuje *rozvojové aktivity* (nové rozvojové projekty, stimuly pre nové aktivity), prístupy zamerané na *efektívnu organizáciu aktivít* (prepracovanú integráciu rôznych častí urbánnej politiky vrátane ich priestorových súvislostí) a *presadzovateľské a propagačné aktivity* (ponuka vybraných informácií o potenciále mesta pre jeho potenciálnych užívateľov, ich presadzovanie napr. lobizmom a rôznymi formami propagácie). Na dosiahnutie cieľov plánu musia byť použité konkrétne marketingové nástroje a postupy. Tieto sa môžu orientovať na budovanie nových zariadení, tvorbu imidžu, organizáciu nových udalostí (príp. nová dimenzia tých starších), posilnenie žiaduceho správania sa spotrebiteľov, priestorovo-funkčné opatrenia ako napr. územno-plánovacie zmeny, organizačné opatrenia (zlepšenie operačnej výkonnosti a efektívnosti) atď. Tieto sa vzájomne ovplyvňujú a v praxi sa musí uplatniť integrovaný prístup a selektívna kombinácia takýchto aktivít. Marketing nie je pasívny (nepodriaďuje sa len diktátu spotrebiteľov), ale obsahuje aj techniky a snahy o zmenu správania sa klientov, resp. presvedčanie vybraných cieľových skupín. Základné varianty opierajúce sa o teóriu persúázie sa zameriavajú na *formovanie odozvy* (ide o proces učenia napr. prostredníctvom rôznych kanálov informovania, dovedie spotrebiteľov napr. k používaniu nejakej novej služby) a *posilňovanie odozvy* (už existuje pozitívna odozva zákazníkov na určitý mestský produkt, ale je potrebné ju posilniť z rôznych dôvodov, napr. lepšie využitie vyšších investícií). Najnáročnejšia je *zmena odozvy* - jedná sa o problém zmeny správania sa obyvateľov (napr. aj zmenu postojov investorov), potrebné je presvedčiť ich k inému správaniu a postojom ako doposiaľ, adaptovať sa na nové a zmenené podmienky.

Proces praktického urbánneho **marketingového plánovania** je iteratívny, spätно-väzbový a cyklický, opakovaním sa približuje k väčšej detailnosti uplatnením v operačných charakteristikách trhového plánovania. Štruktúra marketingového plánu môže byť vyjadrená v rôznom počte krokov odrážajúc rôznu mieru podrobnosti. Môžeme ju preto vyjadriť v nasledujúcich krokoch, pričom pri každom kroku je možné v prípade potreby sa vrátiť a revidovať predchádzajúci krok a proces opakovať (vychádzajúc z Ashworth a Voogd, 1988; Kotler et al., 1993; Matlovičová, 2008):

1. *analýzy a hľadanie smeru* – formulovanie základnej idey (vízie) v prvej iterácii, v ďalších kolách už analyzovanie predností, slabín, príležitostí a hrozieb vo vzťahu k trhu a k produktu, segmentácia trhu,
2. *spracovanie plánu* – najprv pomerne široko chápané, obsahujúce základnú ideu, formulujú sa hlavné ciele, stratégia, čiastkové ciele, zdôvodnenie, prípadne aj alternatívne riešenia,
3. *informačné a komunikačné aktivity* – hľadanie podpory, dostatočného záujmu,
4. *analýza uskutočniteľnosti* – s dôrazom na finančné ohodnotenie, ale aj preverenie organizačných štruktúr vhodných pre daný návrh plánu (reálnosť financovania, partnerstva verejného a privátneho sektoru, reálnosť záujmu investorov),

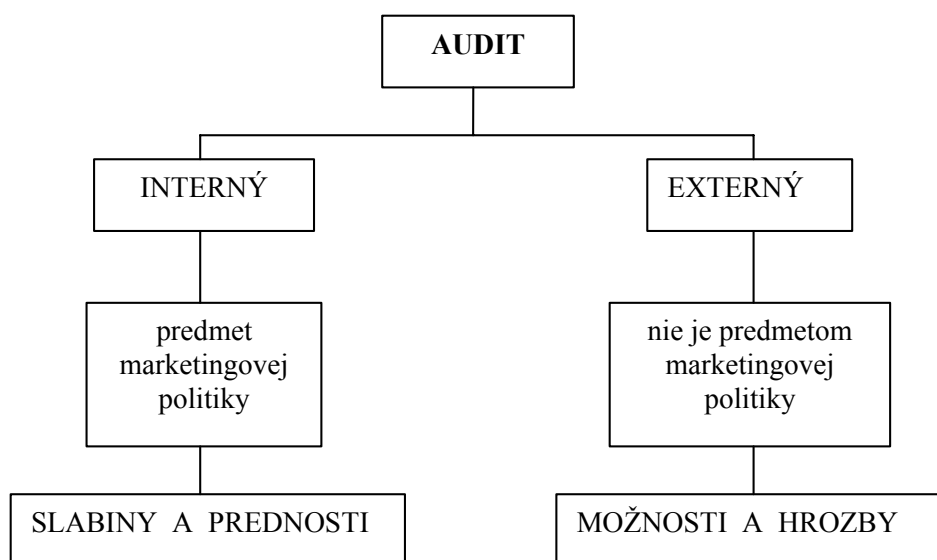
5. *uskutočnenie, monitoring a kontrola* – pre implementáciu sú významné organizačné a rozpočtové opatrenia, už môže ísť o tvorbu vykonávacích plánov či až reálne fyzické začatie napr. stavebných aktivít. Táto fáza by mala v sebe obsahovať aj procesy monitoringu a hodnotenia realizácie.

5.2.3. Analýza trhu, segmentácia a formovanie produktu

Analýza trhu, segmentácia a formovanie produktu patria k rozhodujúcim častiam marketingu mesta. Samotné analýzy sa zameriavajú najmä na priestorovú štruktúru mesta, jeho organizačnú štruktúru a schopnosti a analýzu správania sa a potrieb spotrebiteľov/užívateľov. Získané výsledky umožnia výber cieľových skupín na strane dopytu (segmentácia trhu), porovnanie vhodnosti “produktov” mesta pre tieto skupiny, zváženie potrieb a možností adaptácie na strane ponuky mesta a nakoniec umiestnenie mesta ako produktu na trhu. Informačné systémy a databázy veľmi napomáhajú efektívnosti analýz. Mnohé analýzy sú podobné analýzam pri miestnom ekonomickom rozvoji a strategickom plánovaní, využívajú však aj špecifické postupy, prieskumy a zameranie. Dobré poznanie trhu a jeho segmentov potom umožňuje účelné formovanie mesta produktu.

Pre významnú časť analýz sa zaužíval pojem **audit** (napr. Kotler et al, 1993; Ashworth a Voogd, 1990) – *systematická analýza trhovej pozície mesta tak vo vzťahu k externému* (v rámci národného či medzinárodného vývoja), *ako aj internému prostrediu mesta* (napr. environmentálne, sociálne, demografické, ekonomické a organizačné charakteristiky), so zvýraznenou porovnávacou dimenziou. Má dať reálny obraz fungovania mesta. Na základe charakteristík sa majú dať identifikovať prednosti a nedostatky, ako aj príležitosti a hrozby. Vedie k získaniu informácií, ktoré môžu byť následne interpretované pomocou analýzy silných a slabých stránok, príležitostí a hrozieb (tzv. SWOT analýzy).

Audit môžeme rozdeliť na *externý a interný* (obr. 5.2). Externý sa týka analýzy oblastí, ktoré nemôžu byť reálne ovplyvnené politikou daného mesta (regiónu), ako napr. národný a medzinárodný ekonomický vývoj, zmena spotrebiteľských zvyklostí, technologický rozvoj atď. Získava sa prehľad o šanciach, ale i hrozbách, ktoré dané mesto obklopujú. Porovnáva sa výkonnosť s jestvujúcou a potenciálnou konkurenciou. Interný audit sa zaoberá otázkami, ktoré môžu byť ovplyvnené politikou miestnych úradov a inštitúcií či miestnou úrovňou vôbec.



Obrázok 5.2 Jednotlivé fázy a štruktúra auditu (Ashworth a Voogd, 1990)

Audit prináša výsledky v podobe širokých skupín záverov, ktoré formujú budúcu politiku. *Externý audit* poskytuje podnety pre formulovanie marketingových stratégií a cieľov, kým interný audit dáva smer politike prispôsobenia miestnych služieb a funkcií tak, aby vyhovel dopytu súčasných a budúcich užívateľov. Príkladmi dôležitých analytických smerov externého auditu sú hlavné smery rozvoja v rôznych sektoroch ekonomiky, smery spoločenských zmien (štruktúra domácností, spôsob života, spotrebné modely, vybavenosť atď.) či politika relevantných inštitúcií v závažných otázkach (napr. v priestorovom alebo odvetvovom rozmere – regionálnych vlád, ministerstiev). Na tieto hodnotenia sa využívajú dostupné analýzy, metódy brainstormingu či expertných hodnotení, resp. časť informácií môžu poskytovať národné, alebo regionálne inštitúcie v rámci nimi vykonávaného indikatívneho plánovania prípadne dlhodobějších programových zámerov. Dobrý externý audit dáva vhodný rámec na identifikovanie možností a hrozieb.

Interný audit sa sústreďuje na mesto, poskytované služby, efektivitu jeho organizácie a riadenia. Sú to oblasti, v ktorých môže mesto aktívne konať a stav môže ovplyvniť. V analýze dominuje orientácia na percepciu rôznych druhov funkcií (produktov) mesta ich užívateľmi, hodnotenie parciálnych funkcií mesta (ktoré z nich sú prijímané priaznivo a ktoré nepriaznivo), odpovedá na otázky, ktoré aspekty, alebo funkcie (produkty) sú pocíťované ako chýbajúce na danom mieste, ako efektívne a účinné boli predchádzajúce politiky v snahách vyjsť v ústrety požiadavkám užívateľov (spotrebiteľov) a ako efektívne a účinné sú súčasné organizačné štruktúry vo vzťahu k službám pre užívateľov. Aj na tieto otázky sa hľadajú odpovede rôznym spôsobom a poskytujú informáciu o prednostiach či slabínach a umožňujú rozhodnúť, aké ďalšie kroky by sa mali podniknúť. Informácie sa v značnej miere získavajú priamym výskumom (pozorovanie, prieskumy, ankety, dotazníky), v súčasnosti sú už niektoré formy realizovateľné aj elektronickou formou.

Analýza konkurencie je neodmysliteľnou súčasťou analýz. Mestá súťažia medzi sebou a je nutné poznať prístupy konkurenčných miest. Tento smer analýz môže mať dva základné smery. Jeden sa orientuje na samotnú *analýzu konkurenčných miest* a druhý sa orientuje na *analýzu potenciálu mesta* (z tohto hľadiska). Kotler et al. (1993) upozorňuje na niekoľko úrovní konkurentov. Treba dobre identifikovať a poznať najmä hlavného konkurenta (napr. pre Bratislavu je to z mnohých aspektov Viedeň, pre Prešov zasa Košice a pod.). Ten môže byť vzdialený (napr. v prípade globálnych metropol) alebo to môže byť aj susedné mesto (tie skoro vždy bývajú v niečom konkurentmi). Konkurentov treba hľadať podľa sociálno-ekonomickej podobnosti, podľa aktivít v podobných sektoroch ekonomiky, podobnej vybavenosti, v blízkych mestách a pod. Hlavným cieľom je možnosť zlepšiť sa a uspieť v konkurencii. Postupy analýzy konkurencie sa opierajú o dobre profilovanú komparatívnu analýzu podľa vybraných oblastí (indikátorov) a sledovaných miest – konkurentov. Využitie môže byť sledovanie (ak sú mestá ich súčasťou) alebo spracovanie účelovo orientovaných rankingov (rebríčkov) miest či analýzy predností a slabín vo vybraných charakteristikách. Využívajú sa aj multi-kriteriálne techniky na spracovanie získaných dát a sledujú sa ich politiky (zámery, stratégie, pripravované investície).

Analýza potenciálu mesta môže byť zúžená len na potenciál mesta (hľadá sa, v čom môže konkurovať), ale môže to byť aj širšia analýza konkurujúcich si miest (čo môže byť v záujme najmä ambicióznějších miest). Mestá sa snažia postihnúť svoj potenciál, zdroje, predpoklady, imidž, ale aj úroveň správy mesta (vychádzajúc napr. z Ježková, 2006). Pri konkurenčne orientovaných analýzach potenciálu sa mestá porovnávajú aj z hľadiska ich možností a atraktivity podľa vybraných funkcií pre vybrané cieľové skupiny (napr. investori v určitom odvetví). Analýza potenciálu v konkurenčnej dimenzii dáva možnosť nájsť si vhodnú časť trhu, na ktorú sa dá následne efektívne sústrediť v najbližšom období. Využívajú sa pritom okrem „tvrdých“ dát aj na rôzne ciele orientované prieskumy (ako tzv. primárny marketingový výskum spočívajúci v získavaní informácií od respondentov, subjektov a pod.). Detailné používanie a výber informácií (ako aj ich vyhodnocovanie) býva nezriedka súčasťou know-how poradenských firiem, ktoré sa touto činnosťou zaoberajú (napr. sledujú dlhodobo celé súbory miest a vedia efektívne porovnať ich prednosti a nedostatky).

Služby, ktoré sú v meste poskytované, funkcie mesta a pod., sú rozčlenené v skutočnosti do mnohých častí – segmentov. **Segmentácia trhu** znamená rešpektovanie skutočnosti, že trh nie je beztvárny, vnútorne neštruktúrovaný, uniformný a masový. Znamená *akceptovanie existencie jed-*

notlivých segmentov - diferencovaných skupín zákazníkov s podobnými črtami v spotrebe, resp. správaní. Využitie analýzy segmentácie trhu pri plánovaní dáva možnosť formovať mesto ako produkt pre jednotlivé skupiny užívateľov. Pre mesto je preto dôležité identifikovať existujúce segmenty trhu a podľa toho prispôbiť svoju stratégiu a postupy. Zo segmentov sa následne identifikujú hlavné cieľové skupiny, na ktoré sa mesto zameriava vo svojich aktivitách. Hlavné premenné, ktoré sa používajú pri segmentácii, môžeme rozčleniť na dve skupiny (Hanuláková et al., 2004) – základné *charakteristiky spotrebiteľov* (1) a *charakteristiky správania zákazníkov* (2). Pri segmentácii sa využívajú demografické, sociálno-ekonomické, geografické a psychografické (motivácia, ambície a pod.) charakteristiky. V prípade organizácií a podnikateľských subjektov prevládajú charakteristiky sledujúce veľkosť, váhu v miestnej ekonomike, sektor, ziskovosť, v prípade potenciálnych investorov možný prínos a pod. Podľa správania je možné podrobne definovať a identifikovať rôzne aspekty ich postojov k určitým službám, funkciám alebo priestorom mesta. Výsledkom procesov segmentácie je identifikácia mnohých segmentov, z ktorých len na niektoré sa potom treba následne sústrediť pri marketingu mesta. Segmenty by mali byť dobre odlišiteľné, dostatočne veľké (prípadne rastúce), merateľné a s určitou perspektívou stability v čase (prudko sa nezmenšujú alebo nezväčšujú). Súčasne by mali byť vybrané len segmenty, ktoré sú z hľadiska možností mesta, jeho potenciálu a vízie relevantné – majú zmysel a je v možnostiach mesta sa na ne cieľavedome zameriavať.

Segmentáciu je potrebné analyzovať aj z pohľadu *geografického správania* pre každú funkciu (napr. rekreácia, bývanie, nakupovanie či investovanie do výroby alebo služieb). Základné kategórie sú napr. bývajúci a nebývajúci, využívajúci alebo nevyužívajúci určité služby, resp. funkcie. Analyzujú sa takto špecifikované skupiny, ich správanie s cieľom objavenia slabín a predností mesta voči nim aj s priestorovou dimenziou a vyústením do zoznamu možných zlepšení. Táto možnosť môže byť kombinovaná s demografickými a socio-ekonomickými premennými. Informácie sa získavajú prostredníctvom ankiet a interview zostavených pre potreby daného cieľa a podľa sledovanej funkcie.

Pri skúmaní správania je potrebné *analyzovať rozhodovacie procesy* spotrebiteľov, resp. užívateľov. Voľbu zákazníkov pre výber nejakej služby, funkcie mesta ovplyvňuje päť hlavných kritérií (podľa Ashworth a Voogd, 1990):

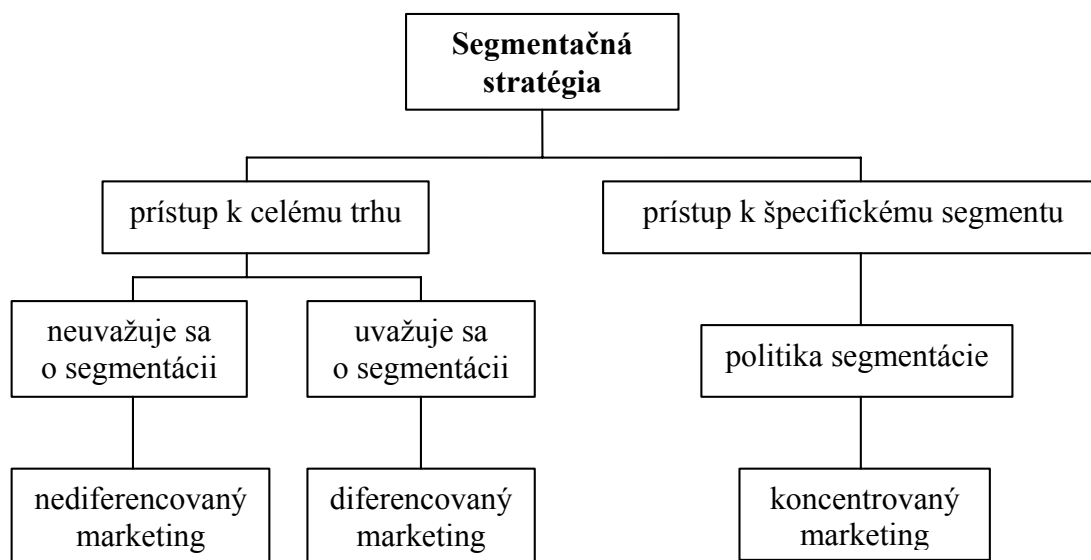
- nákladové súvislosti a peňažné výhody,
- časové okolnosti, strata času vyjadrená aj v nákladoch straty času (napr. čas cestovania, čas čakania, aktuálnosť informácií, časové okolnosti dostupnosti atď.),
- prednosti lokality a súvisiace náklady (dostupnosť, scenéria, susedia atď.), stojí to za to?,
- senzorické prednosti a náklady (hluk, pach, prašnosť,...),
- psychické, psychosociálne prednosti a náklady (osobná bezpečnosť, prestíž u priateľov, sociálna atmosféra, posilnenie statusu alebo nie).

Výsledkom segmentácie je výber niekoľkých cieľových skupín, na ktoré sa mesto zameriava. Mestá si môžu vybrať z troch rôznych segmentačných stratégií (obr. 5.3):

- *koncentračná* - sústreďuje sa len na jednu cieľovú skupinu, jeden segment trhu, rizikom je určitá závislosť na vývoji v tomto segmente,
- *diferenciačná* – opiera sa o výber niekoľkých cieľových skupín, formuluje marketingový plán pre každú z nich, môže to byť pomerne efektívny prístup na základe získaných informácií so šancou o dosiahnutie vyššieho efektu pôsobenia,
- *nediferenciačná* - nepovažuje za potrebné využiť výsledky segmentácie alebo si vyššie spomenuté prístupy nemôže dovoliť, ponúka štandardný prístup ku všetkým „spotrebiteľom“, čo nakoniec nemusí byť efektívne.

Segmentácia je základným predpokladom pre uskutočnenie významných fáz nazývaných „targeting“ a „positioning“. V prípade targetingu ide o dôležité rozhodnutie o tom, na ktoré segmenty (a či vôbec) sa mesto zameria. Následne môže pristúpiť k definovaniu svojej pozície na trhu – čo mesto bude predstavovať pre svojich zákazníkov. Do popredia sa dostáva mesto ako produkt. V prípade chápania **mesta ako produktu a jeho formovania** sa môžeme stretnúť s dvojakým zmyslom (vychádzajúc z Ashworth a Voogd, 1990) – chápaním *mesta ako celku* (1) a chápaním *mesta ako zoskupenia rôznych, často špecifických zariadení, priestorov, funkcií, služieb a udalostí* (2). Takto trh vo svojej rozmanitosti môže chápať mesto. Mesto sa takto predáva a snaha tento produkt

„predávať“ lepšie znamená v týchto chápaniach ho pretvoriť. Znamená to pridať mu nové hodnoty ako celku a/alebo významne transformovať jeho parciálne charakteristiky (napr. zariadenia, služby). Pri snahe formovať produkt musí prvý pohľad smerovať na zdroje. Za zdroje mesta považujeme akékoľvek jeho charakteristiky, zariadenia, vlastnosti či znaky, ktoré mesto má. Môže to byť jeho historickosť, staré budovy, ekonomická štruktúra, významné miestne korporácie, ako aj výhodné morfológické pomery, historické osobnosti, folklór atď. Veľký význam má v mnohých prípadoch kultúrne dedičstvo mesta a jeho vhodná interpretácia. Urbánny marketing neobchádza ani privátne, ani verejné tovary (objekty, služby, zariadenia). Agreguje v sebe v podstate všetko využiteľné spájajúce sa s mestom. Je vhodné sa na mesto pozeráť z hľadiska prospechu, ktorý prináša rôznym skupinám – napr. obyvateľom, návštevníkom alebo investorom. Medzi významnými čiastkovými produktmi územných celkov Hanuláková et al. (2004) uvádza napr. podmienky na podnikanie, podmienky na bývanie, pracovné príležitosti, turistické atrakcie (kúpele, architektonické, kultúrne, historické pamiatky), príležitosti na vzdelávanie, sociálne podmienky, prírodné a klimatické podmienky, akcie a podujatia či príležitosti na oddych, rekreáciu a voľný čas. Pomerne komplikované chápanie mesta ako produktu si potom vyžaduje diferencovanie produktu na jadrové a vedľajšie prvky, resp. na niekoľko-úrovňové (hierarchické) chápanie podľa významu (od základnej úrovne produktu až po okrajové, potenciálne a pod.). Mestá sa nemôžu spoliehať len na svoju jadrovú ponuku. Tá musí byť vhodne doplnená ďalšími dodatočnými prvkami a kvalitami. Jedná sa tu nezriedka nielen o zariadenia, ale aj o celkovú kvalitu produktu. Preto do formovania produktu vstupujú aj významné rozhodnutia o štandarde zariadení a kvalite služieb. Na základe dobrých analýz je potrebné taktiež zvažovať špecifickosť mesta ako produktu, prebytok/nedostatok takto formovaného mesta – produktu, či ide o nasýtený alebo nenasýtený trh takýmto produktom, zvažovať konkurencieschopnosť (napr. cenová úroveň v meste), udržateľnosť danej štruktúry „produktu“ v dlhšom čase a pod. Všetky tieto snahy majú vyústiť do definovania trhovej pozície – definovať mesto ako produkt, pomenovať jeho atribúty a identifikovať odlišnosť od iných miest na trhu. Ako podotýka Matlovičová (2008), práve odlišnosť je základným znakom vymedzujúcim jeho špecifickú pozíciu. Následne sa môže prikrčiť k tvorbe marketingovej stratégie, resp. plánu.



Obrázok 5.3 Typy segmentačnej stratégie (Ashworth a Voogd, 1990)

Formovanie produktu sa opiera o analýzu *efektívnosti fungovania existujúcich zariadení a kvality poskytovaných služieb*. Tieto podstatne ovplyvňujú reálny úspech realizácie celého produktu. Celková hospodárnosť, náročnosť na vstupy, ako aj kapacity sú nutnými primárnymi hľadiskami. Jedným z kľúčových aspektov takéhoto „produktového chápania“ mesta je aj kvalita. Tá sa zdá byť problémom skôr z hľadiska verejného sektoru, ale môže to byť aj problém nedostatočne konkurenčných aktivít súkromného sektoru v meste. Kým tzv. technická kvalita súvisí s tým, čo zá-

kazník obdrží (napr. kvalita dopravy), funkčná kvalita súvisí so spôsobom realizácie, čo závisí prevažne od služby poskytujúcich zamestnancov (napr. Janečková a Vašítková, 1999). Hodnotenie kvality je dôležité pre zdokonaľovanie výstupov a lepšiu konkurencieschopnosť mesta.

Mestá sa nevyhnú okrem zlepšovania charakteristík už existujúcich čiastkových produktov ani obohateniu svojej ponuky o nové prvky. Tie môžu byť opäť veľmi rôzne – nové služby, nové zariadenia, udalosti či nové funkcie. Práve v tejto oblasti je potrebné veľmi precízne poznanie situácie na trhu a adekvátna voľba dimenzie týchto nových prvkov mestského produktu (veľkosť, štandard, forma poskytovania, lokalizácia a pod.). Práve tu sa najvýraznejšie uplatňuje aplikácia trhového plánovania. Mestá a ich predstavitelia sa nemôžu uniesť nápadom, ambíciami či aktuálnou príležitosťou, ale musia uskutočniť reálne formulovaný projekt, vhodne balansujúci prínosy a náklady.

5.3. IMIDŽ MESTA

5.3.1. Základné črty imidžu mesta

Predchádzajúce činnosti z rôznych strán smerovali k dobrému poznaniu mesta a jeho príprave na prezentovanie a ponúknutie na trhu. Produkt – mesto, jeho úspech na trhu, však nakoniec značne závisí od predstavy, ktorú majú o ňom jednotlivé skupiny verejnosti (zákazníci, užívatelia). Imidž vo všeobecnosti je určitá celková predstava, myšlienková konštrukcia v podobe dojmov, myšlienok, obrazu o tovaroch, službách, inštitúciách a podobne. Môže existovať resp. byť formovaný aj v prípade geografických jednotiek vrátane miest. Tento imidž patrí medzi najkomplikovanejšie pre jeho mnohostrannosť, ale aj možný stereotyp alebo zjednodušenie. Formovanie imidžu je predovšetkým proces komunikácie závisiaci od vysielateľa a prijímateľa. Opiera sa o využitie mnohých kanálov prenosu informácií, vrátane možných strát, resp. deformácií informácií pri ich prenose. Aj imidž miest je predovšetkým určitá suma predstáv, pocitov a myšlienok, ktoré sú s ním u obyvateľstva asociované. Má významné miesto v plánovaní rozvoja mesta a býva v jeho rámci aj často študovaný (napr. Luque-Martinez et al., 2007). Imidž územia resp. konkrétneho miesta je odrazom najrôznejších faktorov. Od hmotných prvkov, budov, dominant, kompozície fyzických štruktúr, drobných viditeľných prvkov dizajnu až po nehmotné a ťažšie definovateľné prvky ako inštitúcie, génus loci, celková atmosféra, postoje a správanie sa ľudí a pod. Avraham (2004) upozorňuje aj na ďalšie citlivé faktory ako sociálny status obyvateľov mesta, zločinnosť, mieru nezamestnanosti, polohu a historické pozadie, možnosti zábavy končiac tým, ako mesto prezentujú médiá či ako bolo mesto prezentované vo filmoch a televíznych seriáloch.

Pri úvahách o imidži miest musíme zohľadňovať niekoľko **základných črt**, ktoré imidž má (vychádzajúc aj z Kotler et al., 1993; Hanuláková, 2004). Prvou okolnosťou, s ktorou sa musí počítať, je *subjektívnosť imidžu*. Imidž mesta u konkrétneho človeka je značne individuálny. Ľudia si vytvárajú svoje vlastné predstavy a obraz o určitom meste. Ide o ich subjektívne hodnotenie mesta na základe osobnej skúsenosti a/alebo dostupných informácií. Nemusí byť v súlade s predstavami iných ľudí. Môže byť ovplyvnený dávno získanými predstavami, prípadne sa opierať len o vybranú stránku fungovania mesta, na ktorej danému človeku záleží a pod. Druhou významnou črtou imidžu je problém jeho *stálosti, resp. premenlivosti*. Týka sa najmä pomerne vysokej nemennosti už raz vytvoreného imidžu mesta. Hoci vytvorená predstava by mala byť otvorená novým podnetom a informáciám, zmena vnímania mesta nebýva častá. Znamená totiž prehodnotenie dovtedajších postojov a názorov. Môže znamenať neľahký rozchod so svojimi staršími názormi či nutnosť akceptovania predtým odmietanej predstavy, čomu sa môže jednotlivec brániť. Imidž sa nezriedka dostáva do podoby stereotypu – zjednodušenej, nemennej predstavy o meste, ktorú je veľmi ťažko zmeniť. Imidž mesta je preto prevažne *zjednodušením* – je vytvorený na zá-

klade vybraných črt mesta. Jednotlivec sa nesnaží o komplexné zhodnotenie, ale skôr uprednostňuje imidž vytvorený na báze pre neho významných argumentov a pocitov. Treba akceptovať, že imidž je *hodnotením* (hoci nie objektívnym) daného mesta. Napriek možným výhradám je reálnym odrazom reality u obyvateľov. Takúto percepciu vnímania mesta nemožno podceňovať. Ľudia aj na jej základe formujú svoje správanie, postoje a prijímajú rozhodnutia. Aj imidž preto významne ovplyvňuje rozvoj mesta. Jeho poznanie dáva určitú spätnú väzbu reprezentácii mesta o výsledkoch ich pôsobenia.

Z viacerých možných klasifikácií je aj v prípade imidžu miest dôležité rozlíšenie medzi *reálnym* (skutočným) imidžom a *ideálnym* (žiadúcim) imidžom (napr. Hanuláková et al., 2004). Reálny imidž je vytvorený u obyvateľov alebo cieľových skupín na základe skúseností alebo získaných informácií. Takýto imidž môže byť pozitívny alebo skôr negatívny a môže znamenať významný limit pre rozvoj mesta. Ideálny imidž je predstava, aký by imidž optimálne mal byť, napr. ako výsledok cieľavedomej aktivity s využitím známych nástrojov marketingového mixu a komunikácie. Ideálny imidž býva preto najčastejšie definovaný reprezentáciou mesta ako želaný stav. Medzi reálnym a ideálnym imidžom mesta môže byť závažný rozdiel. To znamená nutnosť nezriedka dlhodobej aktivity v znížení tohto rozdielu a približovaní sa ideálnej predstave imidžu minimálne u niektorých cieľových skupín. Niekedy je cieľom dosiahnutie aspoň „*neutrálneho imidžu*“ (imidžu, ktorý neškodí) napr. v médiách. To bol napr. cieľ aktivít zástupcov Liverpoolu, ktorý trpel negatívnym imidžom v médiách postavenom najmä na probléme vyššej kriminality (Kokosalakis et al., 2006).

Imidž mesta nie je jeden, ale súčasne neplatí ani opačný extrém, že by nebol vďaka množstvu individuálnych predstáv nepostihnuteľný. Dá sa agregovať do predstáv určitých **typických alebo významných cieľových skupín verejnosti**. Existujú viaceré skupiny obyvateľstva, ktorých členovia sú si napr. blízki svojim postavením v sociálno-ekonomickej štruktúre, vzťahom k mestu a pod.. Títo členovia zdieľajú vzájomne blízke predstavy o meste a jeho imidži. Z predstáv sú významné napr. tie, ktoré majú o meste jeho obyvatelia, jeho návštevníci, tí, ktorí v meste podnikajú či kľúčoví predstavitelia mesta a mienkotvorné osobnosti. Okrem tých, ktorí sú s mestom už v existujúcom priamom vzťahu, sú tu ale aj potenciálni obyvatelia, návštevníci (turisti) či potenciálni investori do miestnej ekonomiky. Kým Kotler et al. (1993) uvádzajú 7 významných cieľových skupín, ktoré môžu mať odlišné predstavy (napr. investori, predstavitelia centrál spoločností a ich administratívy či nakupujúci), Ashworth a Voogt (1990) považujú tri takéto hlavné typy imidžu mesta za najdôležitejšie – *podnikateľský imidž*, *imidž pre obyvateľov* a *turistický imidž*. To sú pre mestá najdôležitejšie skupiny obyvateľov, ktorých predstavy sa môžu principiálne dotýkať mesta, života v ňom, jeho ekonomiky, návštevnosti a tým nakoniec aj jeho rozvoja. Pre ambicióznejšie mestá sú určite dôležité aj predstavy u niektorých ďalších spomínaných skupín ako sú napr. vrcholoví manažéri a investori. U každej z týchto špecifických skupín môžeme hovoriť aj o imidži takto definovaných skupín doma a v zahraničí. V súčasnosti sa dostáva do popredia ešte jedna cieľová skupina považovaná za významnú z hľadiska rozvoja miest v budúcnosti a to sú „talenty a tzv. kreatívna trieda“. Mestá sa preto budú snažiť vychádzať v ústrety potrebám tejto skupiny obyvateľov (napr. Zenker, 2009).

Pri **sledovaní a meraní imidžu** je opäť dôležité postupovať podľa vhodne zvolených cieľových skupín. Pri neuplatnení tohto princípu by bol výsledný imidž nevýpovedný, neprehľadný a ťažšie uchopiteľný. Vybrané skupiny by mali byť pri sledovaní dostatočne veľké, výstižne popísané (ich demografické, sociálne, behaviorálne charakteristiky), tieto charakteristiky by mali byť podľa možností kvantifikovateľné a odlišiteľné od iných skupín (odlišne reagujú na rôzne ponuky). Základné postupy sa teda opierajú o sledovanie a meranie imidžu medzi jednotlivými cieľovými skupinami. Cieľom za určitých okolností však môže byť aj identifikácia jedného spoločného imidžu či spoločných zložiek pre všetky cieľové skupiny (niekedy ako angl. umbrella image, Laaksonen et al. 2006). Základné členenie postupov merania je na *verbálne* a *vizuálne* metódy, pričom pri praktickom meraní je vhodná ich kombinácia. Typické sú rôzne prieskumy, dotazníky, hĺbkové interview. Štandardne sa uvádzajú tri základné postupy merania imidžu (Kotler et al., 1993; Hanuláková et al., 2004) – meranie obľúbenosti miesta, sémantický diferenciál a evaluačné mapy. Prvým krokom býva *meranie obľúbenosti* (familiarity) na základe odstupňovanej škály mož-

ností, napr. od nikdy som o tom mieste nepočul až po opačnú pozíciu – veľmi dobre poznám. *Sémantický diferenciál* využíva viacero krokov – stanovenie kritérií/hodnôt/dimenzií územia, ktoré považujú respondenti za významné, keď rozmyšľajú o danom mieste (náklady, dostupnosť, história, bezpečnosť a pod.), redukcia kritérií zo strany bádateľa na najrelevantnejšie, nasleduje prispôsobenie kritérií vzorke respondentov, spriemerovanie výsledkov a kontrola variabilnosti imidžu (ak je príliš rôzny v rámci vzorky, treba ju podrobnejšie segmentovať a v prípade potreby vzorku zväčšiť). *Evaluačné mapy* (využívajú sa aj mentálne mapy, kognitívne mapy) sa používajú na vizuálne vyjadrenie vnímania určitých častí mesta ich ohodnotením z rôznych hľadísk (estetického, bezpečnosti a pod.). Môže sa postupovať priestorovo diferencovanými interview alebo priamo zakresľovaním do mapy sledovaného územia. Výsledkom býva mapa hodnotiaca priestory mesta z vybraných hľadísk. Prakticky využívané metódy merania sú však v súčasnosti obohacované mnohými inovatívnymi postupmi, ako napr. stimulačná diskusia, využívanie obrázkov ako metafor, tvorba vizuálnej koláže ako percepcie mesta respondentom (napr. Laaksonen et al., 2006).

5.3.2. Tvorba imidžu mesta a jeho komunikácia

Môžeme konštatovať, že v priebehu času váha imidžu mesta narástla najmä v očiach miestnej elity zodpovednej za rozvoj mesta a jeho sociálno-ekonomickú situáciu. Prisudzujú mu vážnu rolu v tom, či sa mestu darí alebo nie, či do neho prichádzajú investori, návštevníci, či sú spokojní obyvatelia. Z rôznych pozícií preto hodnotia imidž a rozhodujú o potrebe jeho analýzy, presadzovaní či zmene. Prizývajú si špecializované tímy, ktoré im v tejto oblasti radia a orientujú vlastné organizačné jednotky na aktivity v tejto oblasti. Pristupujú k rozsiahlym opatreniam zameraným na formovanie a komunikáciu svojho imidžu. Cieľom je dosiahnutie pozitívneho imidžu svojho mesta, ktoré je takto potom úspešnejšie v mnohých ďalších rozvojových aktivitách. Vládne pomerne silné presvedčenie, že imidž je vážna záležitosť s vážnymi dôsledkami.

Pri vstupe do aktívnych krokov v oblasti imidžu je vhodné poznať reálny stav. Musíme počítať s *rôznymi variantmi reálneho stavu imidžu*. Vychádzajúc z Kotlera et al. (1993), imidž môže byť napr. pozitívny a atraktívny, negatívny, slabý (ovplyvnený neznalosťou daného mesta), zmiešaný (kombinácia pozitív a negatív), s obsahom protikladov (pre niektoré cieľové skupiny pozitívny, kým pre iné negatívny). Avraham (2004) spomína aj *krízu imidžu*, ktorá sa prejavuje kombináciou negatívnych udalostí a informácií o celkovej situácii v meste. To sa môže opierať o realitu kolapsu miestnej ekonomiky, vysokej zločinnosti, teroristických útokov, interetnických konfliktov, lokálnych epidémií, prírodných katastrof a pod. Vďaka intenzívnemu pokrytiu takýchto udalostí médiami je efekt takýchto správ rýchly a ich korigovanie po zlepšení situácie časovo i finančne náročné.

Snahy formovať účinný a úspešný imidž mesta sa opierajú o niekoľko zaužívaných nástrojov – **slogany a témy, symboly a udalosti**. Mnohé mestá sa snažia spojiť svoje snahy o formovanie imidžu pod unifikujúci *slogan* (napr. Bratislava – „malé veľké mesto“, Krakow – „Magiczny Krakow“; Poznaň – „Eastern energy, Western drive“). Snažia sa tým o určitú výstižnú a jasnú charakteristiku mesta, formujú určité očakávania, naznačujú určitú tému, o ktorú v meste najviac ide (často mestá využívajú na nižších úrovniach viaceré ďalšie upresňujúce témy). Slogan i parciálne témy majú dobre odrážať duch a atmosféru mesta, jeho vnútornú energiu a hodnoty. Tieto slogany sa v čase menia a bývajú podstatnou súčasťou výraznejších imidžových kampaní. Najvydarenejšie však pretrvávajú aj desiatky rokov a sú súčasťou viacerých kampaní. Ako podotýka Kotler et al. (1993), mestá si tým budujú určitú *pozíciu* medzi inými mestami, zvyrazňujú aj určité polohové aspekty, snažia sa tým napr. odlíšiť od iných. Jedným z najviac využívaných nástrojov sú *symboly*, ktoré sa stávajú významným identifikačným prvkom miest. Bývajú súčasťou ich oficiálnych dokumentov, nezriedka v rôznych alternatívnych podobách. V rôznych formách sa tak využívajú napr. Eiffelova veža, Hradčany, Bratislavský hrad či Akropola. Mnohé mestá dokázali úspešne presadiť aj časti svojich erbov (napr. Berlín), či iné symbolické objekty (napr. Brusel, Kodaň). U časti miest sa takáto identifikácia viaže aj na výrazne osobnosti či výrobky (napr. počas určitého obdobia). Tieto sú potom nezriedkavo transformované do značiek alebo *loga* mesta.

Tieto sa ďalej presadzujú v celom spektre printových a audiovizuálnych materiálov používaných mestom (napr. v reklamných kampaniach), prípadne ich využívajú po dohode aj ďalšie miestne inštitúcie s cieľom presadzovať imidž mesta. Stávajú sa súčasťou oficiálnej komunikácie mesta. Poslednou typickou sférou je organizovanie významných *udalostí* či akcií (angl. events), ktoré priťahujú pozornosť širšieho auditória. Významné sú najmä športové udalosti (olympiády, majstrovstvá sveta a pod.), kultúrne, spoločensko-politické udalosti (politické „summity“) a vedecké podujatia (najmä svetové kongresy). Súčasťou budovania imidžu miest bývajú aj snahy získať významné inštitúcie (nadnárodnej úrovne) či športové kluby (čo je známe najmä zo severoamerického kontinentu). To všetko býva sprevádzané výstavbou vybavenosti náležitej dimenzie (koncertné sály, galérie, štadióny, kongresové centrá a pod.). Nemôžeme zabudnúť na možné väzby na miestnu ekonomiku. Cassel (2008) napr. postihla úsilie využiť v budovaní imidžu mesta na kultúre postavenú ekonomiku v skupine menších municipalít vo Švédsku (jedným z prvkov stratégie bol posun „od ocele k jedlu“).

Mnoho okolností súvisiacich s formovaním imidžu si uvedomíme pri rozbere ďalších úzko súvisiacich aktivít. Pri podpore a presadzovaní mesta a súvisiacej komunikácii sa nejedná len o prípravu a distribúciu brožúr, pamiatkových predmetov, propagáciu prostredníctvom reklamných sloganov a hesiel atď. Takéto aktivity zahŕňajú všetky komunikačné prostriedky a aktivity uskutočňované so zámerom tvorby uvedomenia, záujmu až priaznivého imidžu mesta. Sú to činnosti, ktoré majú vyvolať záujem o existujúce alebo nové zariadenia a služby poskytované v meste, vyjadrený prílevom nových obyvateľov, investorov či turistov. Explicitne býva niekedy zdôraznený cieľ v zmene postojov vybraných skupín obyvateľstva. Špecifickou časťou mimo hlavného prúdu komunikačných aktivít je napr. spontánny prenos informácií medzi obyvateľmi. Úspech komunikácie presadzujúcej mesto a jeho imidž ovplyvňujú tri aspekty (Ashworth a Voogd, 1990). Prvým sú *strategické otázky* - prečo je potrebné meniť správanie vybraných skupín spotrebiteľov. Často sú to aktivity pomerne široko zamerané, skôr orientované len na posilnenie nejasného či všeobecného vedomia o meste, resp. prezentujúce základné a všeobecné informácie. *Informačný aspekt* je druhým problémom - čo sa má stať predmetom „komunikácie“. Tretím problémom je *„taktika“* - ako majú byť vybrané informácie šírené k potenciálnym zákazníkom. Taktikou môže byť aj veľmi diskkrétne ovplyvňovanie - „lobbying“ u vplyvných ľudí na rozhodujúcich postoch. Kľúčovou otázkou je efektívnosť komunikačných aktivít. Preto je potrebné dobre *identifikovať informačné kanály*, ktorými prijímajú vybrané cieľové skupiny informácie. Podľa nich sa musia vybrať cesty transferu nových informácií. Väčšinou si mestá a obce vyberajú verejné médiá na všeobecnejšie propagovanie a vytvorenie celkového priaznivého imidžu. Pre aktívnejších záujemcov sa ponúkajú brožúry, organizujú výstavy, na špecificky vybrané cieľové skupiny sa využívajú ďalšie vhodne zvolené metódy. K využívaným patria napr. aj poštové známky, filmy, televízia, umenie. Najbežnejšie sú však tlačoviny - brožúry, mapy miest, sprievodcovia, cieľovo orientované knihy alebo elektronické nosiče obsahujúce dôležité fakty (napr. pre investorov).

Veľmi významným aspektom komunikačných aktivít pri presadzovaní mesta je *kredit využívaných informačných kanálov* - musia byť spoľahlivé a dôveryhodné. Skôr sa akceptujú informácie pochádzajúce z verejného sektoru (samospráva mesta), ako len lákavé privátne, komerčné materiály a ich komerčná distribúcia (vrátane novín, letákov). Preto nachádzame v mnohých informačných materiáloch napr. vyjadrenia rešpektovaných osobností miest (napr. vstupné príhovory, pozvania starostov miest). Z rizík komunikácie je potrebné spomenúť najmä rozpor medzi informačnou hodnotou, potrebou presvedčania a snahami o zjednodušenie či hyperbolu (potrebné pre efektívnosť komunikácie). Nadnesené heslá môžu znechutiť napr. návštevníkov, ktorých sa dotkne niektorá zanedbaná stránka fungovania mesta. Snahy o fiktívne pretvorenie imidžu mesta, resp. jeho nepravdivosť (realita je iná), môžu byť až kontraproduktívne. Problémom je pôsobenie protikladných, nezriedka sa vylučujúcich stránok mesta. Súčasne sa mestá môžu len veľmi ťažko snažiť presadiť všetkým naraz (snáď s výnimkou svetových metropol): aj dynamikou rozvoja, aj kvalitným životným prostredím, historickým dedičstvom, aj postmodernou architektúrou. Nezanedbateľnou poznámkou týkajúcou sa formovania a presadzovania imidžu je možnosť manipulácie. Touto stratégiou sa môže upevniť kontrola určitej „hegemonickej“ skupiny ľudí a ich záujmy, a to práve využitím tlaku presvedčania miestnych obyvateľov o nevyhnutnosti realizácie určitých projektov s cieľom zabezpečiť si ich benevolenciu (napr. Hall a Hubbard, 1996).

Samotné komunikačné aktivity sa označujú niekedy aj ako *vzťahy s verejnosťou* (angl. public relations). Veľakrát práve takto označené oddelenia v mestách, či spoločných organizáciách mesta a jeho partnerov, zabezpečujú v dnešných časoch zaužívaný model integrovanej marketingovej komunikácie (napr. Hanuláková et al., 2004). Tá sa snaží o vhodnú koordináciu všetkých produktov a územia ako celku, zosúladené a optimalizované využívanie vhodných komunikačných nástrojov a komunikáciu so všetkými relevantnými cieľovými a záujmovými skupinami. Výraznejšie aktivity sa prevažne koncentrujú do podoby tzv. *kampaní* - v určitom ohraničenom časovom období koncentrované pôsobenie na verejnosť (jej skupiny) prostredníctvom vhodne zvolených nástrojov, prevažne aj s extra vyčleneným rozpočtom (mimo prevádzky samotnej organizačnej jednotky zabezpečujúcej public relations). Medzi najčastejšie techniky komunikácie patria (podľa Janečková a Vašítková, 1999; Hanuláková et al., 2004; Avraham, 2004):

- *propagácia a reklama* (angl. advertising) – zameriava sa najmä na externé prostredie a v skutočnosti znamenajú nákup plochy v printových médiách, resp. vysielacieho času v elektronických médiách s cieľom prezentovania vhodne vybraných informácií identifikovaným cieľovým skupinám obyvateľstva. Časť takýchto aktivít môže byť pomerne nákladná (napr. reklama v globálnych médiách ako napr. Financial Times, Newsweek alebo CNN). Menej mestá používajú napr. billboardy. Nutnosťou sú veľmi dobre spracované, informačne bohaté, príťažlivé, profesionálne perfektne zvládnuté propagačné materiály. Významnou súčasťou propagácie je dnes aj profesionálne kvalitná, aktualizovaná web stránka mesta s dostatkom informácií vrátane viacerých jazykových mutácií, tiež už prevažne štruktúrovaná podľa cieľových skupín.
- *priamy marketing* (angl. direct marketing/mailling) – spočíva v priamom oslovovaní konkrétnych členov cieľových skupín prostredníctvom elektronickej pošty (menej efektívne), osobnými stretnutiami či telefonicky. Cieľovej skupine môžu byť doručené vhodne zvolené materiály napr. aj priamo bežnou poštou. Je to pomerne nákladná a náročná forma, jej efekt je však pomerne jasne postihnuteľný. Výhodou je pôsobenie len na presne zvolenú cieľovú skupinu.
- *podpora predaja* (angl. sales promotion) – rôzne výhody (prevažne dočasné) pri poskytovaní určitých služieb v meste. Prevažne sa jedná o výhody finančného charakteru. Môže ísť napr. o úľavy na daniach pre podnikateľov, výhodné ceny pozemkov, lacnejšiu dopravu a ubytovanie pre turistov. Môžu byť významnou časťou informácií o meste v prípade realizácie kampane.
- *vzťahy s verejnosťou* – patrí sem komplex úloh súvisiacich s komunikáciou medzi mestom a verejnosťou v širokom chápaní. Ide najmä o systematické poskytovanie informácií, pričom tu má významné miesto aj vzťah s vlastnými obyvateľmi a subjektmi pôsobiacimi v meste. Tu sú vysoké nároky nielen na dostupnosť informácií, ale aj na transparentnosť, maximalizáciu informovanosti, ako aj na citlivé a zodpovedné narábanie s informáciami a požiadavkami verejnosti (široko chápanej). Najmä väčšie mestá musia mať dobré fungujúce oddelenia, ktoré plnia mnohé významné funkcie na podporu imidžu mesta, ako napr. zverejňovanie pravidelných tlačových správ, organizovanie tlačových konferencií, vydávanie vlastných tlačových materiálov (noviny, časopisy, informačné listy), prijímanie hostí (od najvýznamnejších až napr. po študentov), sledovanie a vyhodnocovanie informácií o meste distribuovaných inými subjektmi (najmä médiá vrátane reagovania na nepresné alebo i negatívne informácie o meste), podieľanie sa na budovaní „značky“ mesta, zabezpečovanie špecificky zameranej komunikácie s vybranými partnermi (pozyvanie na akcie mesta, blahoželaná a pod.), organizovanie aktivít najrôznejšej orientácie (napr. kultúrne, spoločenské) až po sponzoring. Významné postavenie má v tomto kontexte pozícia hovorcu mesta.

5.3.3. Zmena imidžu

Keďže mať negatívny imidž (napr. z niektorého hľadiska či u niektorej cieľovej skupiny obyvateľov) nie je pre mestá nezvyklá situácia, existujú aj **stratégie zmeny imidžu** na pozitívny či reálnejší, prípadne neškodiaci. Prehľad takýchto stratégií predstavil Avraham (2004) a nachádzame medzi nimi:

- podporovanie návštev mesta a korigovanie negatívnych stereotypov,
- stať sa hostiteľom významných udalostí,

- obrátenie negatívnych charakteristík vo svoj pozitívny prospech,
- zmena mena mesta, jeho loga či sloganu,
- kultivovanie hrdosti vlastných občanov a zlepšenie ich vlastného imidžu,
- riešenie problému, ktorý viedol k formovaniu negatívneho imidžu,
- predstavenie informácie v protiklade s príčinou negatívneho imidžu,
- ignorovanie stereotypu a krízy,
- akceptovanie negatívneho imidžu,
- geografická asociácia alebo separácia.

Najefektívnejšie je zamerať sa na *podporu a organizovanie návštev mienkotvorných osobností a médií*, alebo ponúknuť výhodné návštevy i vybraným segmentom turistov a zástupcom cestovných kancelárií. Skúsenosť vďaka osobnej návšteve dáva významným návštevníkom veľmi presvedčivý obraz reality mesta. Treba podotknúť, že novinári sú medzi tými, ktorým treba venovať najväčšiu pozornosť. Mestá organizujú špeciálne návštevy celých skupín novinárov, aby po zoznámení sa s reálnou situáciou mohli podať svojim čitateľom správy o reálnych a pozitívnych stránkach života mesta v rešpektovaných mienkotvorných médiách. Hostiť *významné svetové udalosti* je už pomerne dávno známa alternatíva toho, ako sa „vysporiadať“ s negatívnym imidžom. Najviac v tomto kontexte rezonuje zneužitie olympijských hier v Berlíne 1936 na budovanie pozitívneho imidžu hitlerovského Nemecka. Najčastejšie sa na takéto posuny v imidži využívajú najvýznamnejšie svetové športové udalosti a svetové výstavy (Expo). Bývajú napr. aj nástrojom zbavenia sa stereotypu vo vnímaní niektorých kedysi pomerne autoritatívnych režimov (olympijské hry v Moskve, Soule, Pekingu). Pomerne koncentrovaná mediálna pozornosť v globálnom rozmere, kombinovaná s ich úspešnou organizáciou, sa podpisuje na pomerne silnom vneme pre prijímateľov a na formovaní aktuálnejšieho a pozitívnejšieho imidžu. Súčasne významné udalosti v kultúrnom, politickom a vedeckom svete dávajú možnosť ovplyvniť percepciu významných ľudí, ktorí sa na nich zúčastňujú. Pomerne vynaliezavý prístup sa opiera o využitie *charakteristík, ktoré sa podieľajú na negatívnom imidži* vo svoj prospech. Znamená to rozpracovanie a prispôsobenie negatívnych črt do iných pozitívnejších podôb, hoci podstata faktu zostáva tá istá. Tu sa dá využiť aj stratégia tzv. humorného imidžu – zábavne, s humorom zjemniť negatíva. Kým *zmena mena* je menej častá a aj nákladná, *logá a slogany* spájané s mestom sa menia častejšie. Zmena mena vyjadruje pomerne razantné vyrovnanie sa s minulosťou. Nemôžeme sa však čudovať zmenám mien miest ako Karl-Marx-Stadt (dnes Chemnitz v Nemecku) či Leningrad (dnes Sankt Peterburg v Rusku). Logá a slogany sa takisto menia (alebo uvádzajú), aby lepšie reflektovali výrazne sa meniacu realitu mesta. Niekedy sú formované tak, aby dobre oponovali neformálne a spontánne vzniknutým sloganom poukazujúcim na nejaké negatívne stránky mesta. Jedným z potrebných krokov je aj *zmena percepcie mesta vlastnými občanmi a posilnenie ich hrdosti na mesto*. Ak im chýba hrdosť na mesto, kde žijú, nechcú participovať na jeho aktivitách či dokonca svoje mesto „nebránia a nevedia brániť“ voči stereotypom vo vnímaní iných. Vhodným krokom je dobrá komunikácia s občanmi, veľká pozornosť zmenám, ktoré oni považujú za prospešné. Potom sa občania môžu zmeniť na najlepších vyslancov presvedčajúcich ostatných o reálnej situácii mesta. Môžu veľmi prospešne participovať na zmene imidžu. Logickým riešením na ceste k lepšiemu imidžu je *reálne riešenie problémov*, ktoré spôsobujú negatívny imidž. Po náležitých opatreniach je možné začať presadzovať zmenu imidžu aj s poukázaním na odstránenie problémov, resp. ich redukciu. Ak je mesto nespokojné s negatívnym imidžom, môže konkrétnymi informáciami z hodnoverných zdrojov prezentovať *informácie v protiklade s базou negatívneho imidžu*. Môže tým dosiahnuť korekciu imidžu. Môžu to byť napr. informácie o reálnom stave kriminality ako protiklad k medializácii mesta ako nebezpečného z tohto hľadiska. Za určitých okolností mestá *ignorujú existujúce stereotypy* vo vnímaní mesta, rovnako ako aj eventuálnu krízu, ktorá jeho imidž poznamenáva. Predpokladajú ich doznievanie a komunikujú očakávanú budúcnosť. *Akceptovanie negatívneho imidžu* neznamena rezignáciu. Skôr je využitý ako protiklad k inému, novšiemu imidžu. Má jasne dokumentovať zmenu, odlišný nový stav. Súčasne je to technika, ktorá má potvrdzovať pravdivosť, hodnovernosť novopresadzovaného imidžu a celého procesu komunikácie. Niekedy je snaha naviazať negatívny imidž len na nejakú časť mesta, kým ostatná je iná. *Geografická asociácia alebo separácia* je odrazom existujúceho vnímania percepcie vlastného mesta a iných miest. Patrí k bežným stratégiám vylepšovať si imidž väzbou na susedné úspešné väčšie mesto. Imidžu Brati-

slavy a jej identifikácii do určitej miery môže napomáhať jej väzba v „twin-city“ s Viedňou. Naopak inou stratégiou je snaha odlíšiť sa od negatívne vnímaného mesta. To môže byť napr. stratégia vybranej suburbánnej zóny, ktorá sa chce odlíšiť od ostatných.



Obrázok 5.4 Logá vybraných miest vo svete

Rekonštrukcia imidžu je úloha, ktorá sa z času na čas pred reprezentáciou mesta objavuje ako jedna z významných súčastí úspešnej ekonomickej reštrukturalizácie, oživenia miestnej ekonomiky a iniciatív v prospech miestneho ekonomického rozvoja. Paddison (1993) tento problém skúmal na príklade Glasgowa. Poukázal, že marketingové prístupy boli časté v britských mestách, ktoré trpeli stratou svojej tradičnej priemyselnej bázy. Glasgow bol typickým príkladom upadajúceho priemyselného mesta, čo bolo sprevádzané aj úpadkom jadra mesta, poklesom počtu obyvateľov a vysokou mierou nezamestnanosti (više 15% v roku 1989). Za takejto situácie sa začali už od 80. rokov viac využívať marketingové prístupy. V začiatkoch išlo však skôr o lákanie investorov a nepriamy, nesegmentovaný marketing s náhodnými cieľmi. Až neskôr už marketing odrážal inú víziu mesta a začal sa formovať nový imidž Glasgowa. Prešlo sa viac na marketing zameraný na vybrané cieľové skupiny na trhu. Zdôrazňoval sa najmä turizmus a služby, ako aj podpora organizovania veľkých udalostí a podpora umenia, ako nástroje oživenia ekonomiky. K aktivitám na zmenu dovtedajšieho negatívneho imidžu sa sústredili mnohí aktéri ako zo súkromné-

ho, tak aj z privátneho sektoru okolo vtedajšieho starostu mesta. Cieľom však nebolo len zlepšenie externého imidžu, ale aj percepcie mesta jeho obyvateľmi a tu pôsobiacimi subjektmi. Imidž bol podporený aj mobilizáciou zdrojov a viacerými zlepšeniami, napr. v infraštruktúre mesta. Vychádzalo sa z predpokladu, že bez zlepšení by bol imidž „prázdny“ a mal by krátku životnosť. Nový imidž sa koncentroval na presadzovanie Glasgowa ako postindustriálneho mesta s dôrazom na kultúru a umenie. Jedným z impulzov bolo získanie statusu Európske mesto kultúry v roku 1990. Z pozitívnych efektov je pozoruhodným napr. nárast návštevníkov zo 600 tisíc (v roku 1982) na 3 milióny v roku 1990. Napriek tomu existovala diskusia o „medzere“ medzi „projektovaným“ a skutočným imidžom. Podobné zameranie však pokračovalo aj naďalej vrátane vybudovania viacerých významných stavieb (napr. Scottish Exhibition & Conference Centre v Glasgowe patrí k najväčším vo Veľkej Británii a umožňuje organizovať kongresy s až 10 tisíc účastníkmi) a organizovaní veľkých udalostí (medzi inými aj kongresu IGU – Medzinárodnej geografickej únie v roku 2004). Podobný proces analyzoval aj Short (1996) na príklade mesta Syracuse (štát New York, USA). Mesto, ktorého ekonomika sa kedysi opierala o lídrov svetového významu vo výrobe bicyklov, písacích strojov, neskoršie aj v chemickom priemysle, od 70. rokov upadalo vďaka výraznej dezindustrializácii. V tomto prípade zohrala významnú úlohu okrem predstaviteľov mesta aj miestna obchodná komora. Primárnym cieľom už na začiatku 80. rokov minulého storočia bolo dramaticky zmeniť imidž mesta najmä medzi decíznou vrstvou v sektore vysokých technológií. Súčasne sa pripravilo niekoľko významných aktivít investičného charakteru (centrum, obchodná sieť, športová aréna, kongresové centrum), ale aj výrazne zlepšenie životného prostredia. Aj tu bol pozorovateľný posun od výroby k spotrebe, zábave a kultúre – teda k postindustriálnemu imidžu. S týmto imidžom však prichádzala aj otázka jeho selektívnosti, diskusii o tom, či slúži celej miestnej komunite a aké má dopady na rôzne skupiny obyvateľstva (Short, 1996). O pozitívnom efekte dosiahnutom zmenou imidžu svedčí úspech viacerých kedysi priemyselných britských miest v oblasti kongresovej turistiky, kým naopak u niektorých je zlý externý imidž vážnou bariérou výraznejšieho presadenia sa v tejto oblasti (Bradley et al., 2002). Imidž je veľmi významnou zložkou úspechu v tejto oblasti. U účastníkov je pri rozhodovaní o účasti miesto konania a jeho imidž veľmi významným faktorom (kým organizátori sa viac zaoberajú konkrétnymi priestormi konania, nákladmi a pod.).

5.4. BRANDING MESTA

Súčasná veda a spoločenská prax je plná interdisciplinárnych inšpirácií. Jednou z nich je aj presadzovanie sa všeobecnejšieho konceptu branding (angl. brand – slov. značka, obchodná značka; branding – formovanie značky) do urbánneho marketingu, resp. marketingu miesta. Koncept branding pochádza z marketingu komerčnej sféry a je najviditeľnejší na príklade korporátneho branding (angl. corporate branding), alebo branding produktu (angl. product branding) či konkrétnej služby. Je určitým doplnením už predstavených prístupov. Ako uvádza Matlovičová (2008), branding miesta je nerozlučne spätý s jeho imidžom a identitou. Je potrebné hneď upozorniť, že branding mesta nie je jednoduché objavenie vhodného názvu pre mesto ako produkt, ani objavenie akokoľvek „chytľavého“ a výstižného sloganu pre mesto. Tieto totiž samé o sebe neznameniajú, že by sa v meste zo dňa na deň niečo zmenilo. Slogany, logá a symboly môžu byť len dobrým nástrojom. Na silný geografický „background“ branding a „značiek“ poukázal z rôznych aspektov Pike (2009). Branding sa opiera o priestorové asociácie, diferenciáciu priestoru a nerovnakosť priestorových jednotiek. Je jasné, že priestory a tým aj mestá sú odlišné, unikátne, inak sa prejavujú vo fyzickom vyjadrení, majú svoje špecifické vnútorné väzby, vyjadrenia. Práve tieto osobitosti môžu využiť mestá prostredníctvom branding na *zdôraznenie svojej odlišnosti a vytvorenie pozitívnych asociácií k mestu* (jednak ako celku, ale aj k jeho službám, zariadeniam, udalostiam a pod.). V centre záujmu branding je objavenie, prípadne formovanie ta-

kýchto charakteristík mesta, ich vhodná kombinácia a presadenie vo vnímaní ako podstatných atribútov mesta. Hospers (2004) obrazne označuje dobrú „značku miesta“ ako najväčší spoločný menovateľ medzi rôznymi piliermi fungovania (ekonomika, kultúra, infraštruktúra a pod.) a aktérmi pôsobiacimi (napr. občania, úrady a pod.) v lokalite. Takto jasnejšie špecifikovaný a ponúkaný produkt – mesto je potom možné úspešnejšie umiestniť na trhu v časoch interurbánnej konkurencie. Cieľom je dosiahnutie pozitívneho a prínosného (z rôznych hľadísk) imidžu značky (angl. brand image). Cez branding mestá chcú deklarovať najmä svoje konkurenčné prednosti. To je aspekt, ktorý napr. imidž tak dôrazne nesleduje.

Väzba priestoru (mesta, miesta) a značky je vo všeobecnosti dlhodobo využívaná stratégia na trhu. Kavatzis a Ashworth (2005) sa zmieňujú o troch základných prípadoch brandingu naviazaného na konkrétne miesto (angl. place branding). Prvým prípadom je *využitie geografického názvu lokality* (typickým príkladom využitia názvu mesta na Slovensku pre produkt je voda Rajec). Druhým prípadom je tzv. *co-branding miesta a produktu* s cieľom prepojenia vlastností produktu a lokality v jeho prospech. V treťom prípade brandingu ide o *formu manažmentu mesta* (miesta) opierajúcu sa o zmenu vnímania mesta špecifickými cieľovými skupinami. Znamená to formovanie špecifickej identity, originálnej predstavy mesta, neopakovateľného imidžu. Potrebné je zvládnutie aktivít mesta a jeho partnerov vo vzťahu k vnímaniu zákazníkov.

Branding mesta sa zameriava opäť na *vzťah k zákazníkovi*. Má byť nástrojom dosiahnutia konkurenčnej výhody oproti konkurentom v externom prostredí, ale má aj úlohu v budovaní miestnej komunity, miestnej identity a identifikácii sa s mestom u vlastných občanov (Kavatzis, 2004). Úspešný branding spočíva v súlade medzi potrebami „zákazníkov“ a vlastnosťami, hodnotami, funkčnými a kvalitatívnymi charakteristikami značky. U zákazníka musí vyvolávať pozitívne a potrebné pocity a asociácie. Aj „značka mesta“ musí byť predmetom *komunikácie*. Podľa Kavatzisa (2005) je značka komunikovaná prostredníctvom odlišných typov komunikácie – primárnej a sekundárnej. *Primárna komunikácia* sa týka komunikačného efektu aktivít mesta, pričom komunikácia nie je primárnym cieľom týchto aktivít. Uvádza niekoľko oblastí aktivít. Prvou sférou sú *krajinotvorné stratégie* týkajúce sa mestského dizajnu, architektúry, verejných priestorov, umenia a kultúrneho dedičstva v meste. Druhou skupinou sú *infraštruktúrne projekty*, najmä tie garantujúce dostupnosť mesta rôznym skupinám „zákazníkov“, ako aj tie dokumentujúce vybavenosť mesta (napr. kongresové a výstavné kapacity). Dôležité sú organizačné a administratívne štruktúry, ich kapacity, schopnosti a efektívnosť. Posledným prvkom je „*správanie sa mesta*“ týkajúce sa vízie lídrov mesta, prijatých stratégií, ale aj poskytovaných služieb a udalostí organizovaných v meste. *Sekundárna komunikácia* je formálna zámerná komunikácia využívajúca zaužívané marketingové postupy ako propagácia, vzťahy s verejnosťou, grafický dizajn, využívanie loga, symbolov a pod. Jedná sa teda o to, čo sa bežne najviac vníma ako branding. Vo svojej skoršej práci Kavatzis (2004) spomína aj terciérnu komunikáciu, ktorá je mimo kontroly marketingových špecialistov mesta. Myslí tým nekontrolovanú spontánnu komunikáciu ústnym podaním, médiami či dokonca aj svojimi konkurentmi. Je to už spontánnu komunikácia využívajúca značku mesta, ktorá nie je mestom iniciovaná. Je to už používanie samotnej značky, jej samotný „život“. Je pochopiteľné, že zvládnutie procesov komunikácie je pre mesto principiálnou úlohou.

Zo samotných techník, ktoré mestá využívajú na formovanie značky, sa používajú tri hlavné techniky (Kavatzis, 2004). Je to „*osobnostný branding*“ (angl. personality branding), ktorý sa opiera o využitie významnej osobnosti viažucej sa k mestu. Druhá technika využíva existenciu *významnej stavby* (angl. flagship construction) umiestnenej v meste. Tretia využíva branding na základe *udalostí* (angl. event branding), čo môže byť napr. známosť mesta na báze organizovania významného filmového festivalu (takto sa u nás prezentujú napr. Trenčianske Teplice). Je však otázne, ako vhodne tieto čiastkové produkty vyjadrujú určitú celosť značky mesta. V tomto prípade je k dispozícii možnosť oprieť sa o princíp co-brandingu (napr. Warnaby a Bennison, 2006). Ten sa opiera o spoluprácu viacerých silných značiek s významnou reputáciou u zákazníkov. Mali by sa pritom vhodne dopĺňať. Mnohé mestá majú možnosť využiť viaceré zo svojich použiteľných značiek (ako tzv. multibranding) namiesto jednej značky. Tu nachádzame určitú paralelu medzi značkou korporácie a značkou mesta, resp. viacerými značkami jednej korporácie a viacerými značkami reprezentujúcimi jedno mesto. Hlavným cieľom však stále je jedna silná značka vystupujúca za mesto, ktorá môže byť ďalej rozpracovaná na čiastkové značky. V prípade

brandingu sa tiež často zdôrazňuje aj potreba silného príbehu súvisiaceho so značkou. Ten môže mať výrazný emocionálny vplyv na prijímateľa. Je však možné postupovať aj výberom hlavných charakteristík a hodnôt a práve toto „jadro“ využiť na branding, prípadne na hlavnú značku mesta (angl. core brand).

5.5. ZÁVER

V základných rysoch predstavený prístup a jeho dielčie časti neslúžia iba k účelnejšej politike presadenia sa miesta (mesta, regiónu) na trhu, ale je súčasne prostriedkom územného plánovania, súčasťou riadiacich a rozhodovacích procesov. Nie je to teda len „robenie reklamy mestu“ či „propagácia“, ako sa to zjednodušene chápe. Lovering (1995) podotýka, že urbánny marketing je dnes jadrovou aktivitou miestnej ekonomickej politiky. Kým v 70. rokoch sa záujem orientoval ešte na pritiahnutie investícií do priemyslu, v 80. rokoch boli centrom záujmu investície do fyzickej štruktúry miest, výstavby objektov najrôznejšieho určenia (angl. tzv. property development). Dnes sa pozornosť aj z hľadiska marketingu miest presúva do oblasti spotreby, zábavy či odvetví kreatívnej ekonomiky.

Široko chápaný marketing nie je len prostriedok pritiahnutia investícií „zvonku“, ale aj prostriedok odhalenia vnútorných možností k revitalizácii, reorganizácii a vyššej efektívnosti fungovania a najmä socioekonomickej optimalizácii. Spája privátny a verejný sektor spoločnými záujmami. Súvisí s presadzovaním sa procesov komercializácie a privatizácie v mestách. Samozrejme je to kreatívny proces, ktorý niekde zvládnu lepšie a inde horšie. Kritické sú fázy, ktoré sme podrobnejšie neanalyzovali – realizácie a kontroly. V nich rozhoduje najmä kvalita ľudského potenciálu, prítomnosť tvorivých, aktívnych a efektívne konajúcich osobností. Jednotlivé kroky majú svoje stupne voľnosti, neznamená to však úplne svojvoľné vkladanie nových prvkov, fyzických štruktúr, či ich transformácie, ale často veľmi podstatné organizačné, štruktúrne a administratívne zmeny pre celý priestor. Kladie omnoho väčšie nároky ako len byrokratické kontrolovanie stanovených limitov (aj keď tie vždy existujú) a vizionárstvo bez reálneho trhového uplatnenia. Hoci i parciálne časti "marketingu miesta" majú svoje možnosti uplatnenia, podstatný prínos má hlavne využitie celej koncepcie v procesoch trh zohľadňujúceho plánovania. Nie je to však všeliek. Existujúce skúsenosti s marketingom i predložený náčrt možných aktivít ukazujú veľké potenciálne možnosti tohto prístupu v plánovaní a realizácii úspešného rozvoja miest.

6.

TRVALO UDRŽATEĽNÝ URBÁNNY ROZVOJ

Ján Buček

6.1. Úvod

Už viac ako tri desiatky rokov sa vynakladá veľké úsilie na formovanie rozvoja miest rešpektujúceho stratégiu trvalo udržateľného rozvoja (angl. sustainable development). Mestá po celom svete úporne hľadajú možnosti, ako skĺbiť dva ciele považované v duchu tradičných predstáv za protichodné – ekonomický rozvoj a kvalitné životné prostredie. Reprezentácie miest hľadajú možnosti ako správne vyvážiť v konkrétnych opatreniach, politikách a následne celkovom živote miest i parciálnych urbánnych štruktúrach tieto ciele. Okrem prirodzeného záujmu to má oporu v mnohých medzinárodných dohovoroch, národnej legislatíve, záväzných dokumentoch samospráv. Mestá z týchto hľadísk konajú najviac v oblastiach ako výstavba a plánovanie rozvoja, spotreba energie, doprava, zelené plochy či odpady. Ciele trvalo udržateľného rozvoja nie sú krátkodobodobo dosiahnuteľné, musia byť realizované v rôznych konkrétnych sociálno-ekonomických podmienkach a nepresadzujú sa všade s jednoznačnou podporou. Gibbs (1997) konštatuje dominanciu politiky ekonomického rozvoja nad záujmom o životné prostredie a naznačuje potrebu integrovať environmentálne otázky a trvalo udržateľný rozvoj do ekonomickej rozvojovej politiky. Isté však je, že ak majú byť snahy o trvalú udržateľnosť úspešné v globálnom meradle, mestá sú jedným z kľúčových priestorov aktivity. Kapitola sa venuje možnostiam formovať trvalo udržateľnejšie mestá v rámci existujúceho sociálneho a ekonomického systému, trhového mechanizmu, naznačuje skôr realistickejšie riešenia ako radikálne alternatívy.

Všeobecnejšie východiská, ktoré vyvolali globálnu pozornosť trvalej udržateľnosti aj v mestách, predstavuje predovšetkým správa tzv. *Brundtlandovej komisie* (UN World Commission on Environment and Development) zverejnená v roku 1987, ktorá uviedla samotný koncept trvalej udržateľnosti. V jej rámci sa venovala stavu, problémom a východiskám riešenia situácie v mestách najmä kapitola 9 (United Nations, 1987; Chapter 9: The Urban Challenge). Mnohé tu naznačené problémy sú odvtedy permanentne riešené až do súčasnosti. K ďalším impulzom patrí presadenie programu „*Miestna Agenda 21*“ na summite o životnom prostredí v Rio de Janiero v roku 1992 či závery konferencie OSN o osídlení *HABITAT II* v r.1996. V nich sa jednoznačne definuje úloha miestnej úrovne a miestnej samosprávy v dosahovaní cieľov trvalej udržateľnosti (napr. Gibbs, 1997). Odrazom rastúcej pozornosti trvalej udržateľnosti v mestách je prijatie *Charty európskych miest smerujúcich k trvalo udržateľnému rozvoju* (*Aalborská charta*), schválenej účastníkmi prvej Európskej konferencie o trvalo udržateľných mestách v Aalborgu (Dánsko) v r.1994. Táto charta prezentovala dosiahnutú zhodu o princípoch trvalej udržateľnosti v mestách,

odštartovala „kampaň za trvalo udržateľný rozvoj miest“ a vyzvala mestá k účasti na programe *Miestna Agenda 21*. Definovala úlohu európskych miest, základné pojmy a princípy udržateľného rozvoja, volala po tvorbe miestnych stratégií pre udržateľný rozvoj. Charakterizovala udržateľný rozvoj ako tvorivý miestny proces snažiaci sa o rovnováhu mestského ekosystému, riešenie problémov vyjednávaním aj navonok (neprenášať problémy mimo priestoru mesta), udržateľný ekonomický rozvoj, sociálne podmienky pre udržateľný rozvoj (otázky sociálnych podmienok, chudoby), ale volá aj po trvalo udržateľnom využívaní pôdy, udržateľnej mobility (doprave), zodpovednosti voči globálnej klíme, prevencii znečistenia ekosystémov, nutnosti miestnej samosprávy, rešpekte voči obyvateľom ako kľúčovému prvku a vtiahnutí verejnosti do „projektu udržateľnosti“ a využitií adekvátnych nástrojov na dosiahnutie trvalo udržateľného rozvoja. Po desiatich rokoch bola celá iniciatíva zhodnotená opäť na konferencii v Aalborgu (2004, Aalborg+10 Conference), kde bol prijatý záväznejší dokument „*Aalborské záväzky*“ (angl. Aalborg Commitments) viac volajúci po implementácii konkrétnych opatrení a s konkrétnymi záväzkami pre signatárov vo vybraných oblastiach (Tab. 6.1). Princípy trvalej udržateľnosti obsahuje v sebe aj ďalší medzinárodný dokument tzv. *Aarhuský dohovor* prijatý v rámci EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Ten sa stal súčasťou slovenského legislatívneho prostredia v roku 2006 (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z.). Významne sa tým môže zlepšiť úroveň transparentnosti a rozmeru demokracie v rozhodovaní o kľúčových otázkach aj v mestách. Týka sa napr. aj rozhodovania o významných stavbách, rozvojových plánoch či právnych predpisoch (napr. Petříková, 2003).

Tabuľka 6.1 Desať záväzkov prijatých na konferencii Aalborg +10 v roku 2004

- | |
|---|
| 1. Správa vecí verejných |
| 2. Miestne riadenie k trvalej udržateľnosti |
| 3. Spoločné prírodné statky |
| 4. Voľba zodpovednej spotreby a životného štýlu |
| 5. Plánovanie a rozvoj |
| 6. Lepšia mobilita, menšia premávka |
| 7. Miestne akcie pre zdravie |
| 8. Vitálna a udržateľná ekonomika |
| 9. Sociálna rovnosť a spravodlivosť |
| 10. Od miestneho ku globálnemu |

Zdroj: Aalborg+10 – Inšpirujúca budúcnosť (2004)

V súčasnosti už všetky úrovne vlády venujú tejto skupine problémov pozornosť. Deje sa tak napriek existencii určitej neurčitosti a diskusiám medzi odborníkmi o definícii, obsahu, konkrétnych cieľoch či cestách dosahovania trvalej udržateľnosti. Napriek vedeckej vágnosti možnosti konať v prospech trvalej udržateľnosti to neobmedzilo. Veľkú pozornosť venuje environmentálnym problémom v mestách dlhodobo aj **Európska komisia**. Vydala sériu dokumentov zameraných jednak na celú problematiku životného prostredia, resp. trvalo udržateľného rozvoja v mestách (napr. *Green Paper on Urban Environment*, 1990; *Thematic Strategy on the Urban Environment*, 2006), ako aj ďalšie dokumenty zamerané na dielčie problémy (napr. *Zelená kniha – Za novú kultúru mestskej mobility*, 2007). Green Paper definoval základné princípy a oblasti aktivít v prospech životného prostredia v mestách. Jedným z jeho hlavných princípov už bola trvalá udržateľnosť. Z novších komplexnejších dokumentov je potrebné upozorniť na *Chartu z Lipska o trvalej udržateľnosti európskych miest* (angl. Leipzig Charter on Sustainable European Cities) prijatú počas nemeckého predsedníctva EÚ Radou ministrov v Lipsku v r.2007. Upozorňuje na úlohu miest v súčasnosti, ich problémy a volá po holistickom prístupe a koordinovanej akcii všetkých zainteresovaných v rozvoji miest. Volá po simultánnom a spravodlivom zvážení všetkých záujmov. Lipská Charta doporučuje zamerať sa obzvlášť na využívanie integrovaných prístupov k rozvoju miest, vytváranie a skvalitňovanie verejných priestorov, modernizáciu sietí infraštruktúry a zvýšenie energetickej účinnosti, aktívne vystupovať v oblasti inovácií a vzdelávania, venovať v

celomestskom kontexte osobitnú pozornosť znevýhodneným mestským štvrtiam, podporovať výkonnú a cenovo dostupnú mestskú dopravu.

Na Slovensku môžeme nájsť za posledné dve dekády pomerne bohatú paletu iniciatív v oblasti trvalo udržateľného rozvoja miest. Či už z vlastnej iniciatívy a s využitím vlastných zdrojov, alebo zo zdrojov rôznych medzinárodných inštitúcií, zahraničných vlád (napr. prostredníctvom ich zastupiteľstiev) mestá pristúpili ku koncepcnejším, integrovaným, alebo parciálnym opatreniam v prospech naplnenie cieľov trvalej udržateľnosti. Len veľmi ťažko by bolo možné podať ich systematický prehľad. K prvým však patrila napr. iniciatíva *Brundtlandské mestá*. Sieť miest sa zamerala na úspory energií v mestách a participujúcim slovenským mestom už od začiatku 90-tych rokov bolo mesto Rajec. Viaceré mestá majú vypracované rôzne koncepcné dokumenty zamerané na politiku trvalo udržateľného rozvoja (napr. Alcorn a Brennan, 2002). Mnohé sa zapojili do viacerých takto zameraných iniciatív a projektov (Zdravé mestá, Trvalo udržateľné mestá, Ecocities a pod.). Z významnejších prác venovaných udržateľnému rozvoju miest na Slovensku (okrem hlavných dokumentov environmentálnej politiky) treba uviesť štúdie zamerané na indikátory udržateľnosti v mestách autorov Huba et al. (2000) či Mederly a Hudeková (2006).

6.2. ZÁKLADNÉ PRÍSTUPY A KONCEPTY V TRVALO UDRŽATEĽNOM URBÁNNOM ROZVOJI

Mnohé princípy trvalej udržateľnosti v mestách boli známejšie už dlhšie pred prelomovou správou Brundtlandovej komisie. Napriek tomu došlo k podstatnému nárastu záujmu o trvalú udržateľnosť v mestách až od 90. rokov minulého storočia. Viaceré prístupy a koncepty sa z ich vedeckej podoby a všeobecných východísk, transformujú do podoby princípov pre mestá a následne konkrétnych odporúčaní, opatrení a politík. Stávajú sa ucelenejšími, šíria sa medzi mestami, stávajú známymi medzi verejnosťou. Z tých, ktoré si získali väčšiu pozornosť a rozšírenie, sa zameriame na obsahovo veľmi blízke koncepty *kompaktného mesta*, *eco-cities* a *smart growth*.

Je nutné pokúsiť sa predstaviť najprv **všeobecnejšiu predstavu trvalo udržateľného urbánneho rozvoja** (angl. sustainable urban development). Je pochopiteľné, že musí odrážať základné princípy trvalo udržateľného rozvoja, kde dominujú nielen otázky životného prostredia, zdrojov, ale aj otázky distribučnej etiky (medzi generáciami i v rámci jednej generácie), demokratickosti, blahobytu. Preto trvalo udržateľný urbánny rozvoj by mal rešpektovať najmä nasledujúce **základné východiská** (vychádzajúc z Elkin et al., 1991; Gibbs et al., 1996; Naess, 2001):

- musia byť zohľadnené *potreby a aspirácie budúcich generácií, zachované minimálne environmentálne zdroje*. Dlhodobá perspektíva je základným rozmerom koncepcie udržateľného rozvoja. Týmto sa výrazne odlišuje od krátkodobých pohľadov stále prítomných v mnohých mestách,
- *rovnaký prístup k zdrojom - rovnosť v rámci súčasnej generácie*. Musíme rešpektovať základné potreby ľudí po celom svete,
- pri každej ľudskej aktivite, či už podlieha trhovému mechanizmu alebo nie, musia byť vzaté v úvahu *úplné a pravdivé environmentálne náklady danej aktivity*. Toto by sa malo uskutočniť prostredníctvom regulácie a trhov založených iniciatív a ich kombinácií,
- smerovanie k trvalej udržateľnosti i problémy sociálneho a ekonomického rozvoja nemôžu byť riešené bez dostatočnej *demokratickej participácie*. Potrebné rozhodnutia musia byť legitímne a demokratické. Každý občan má mať možnosť podieľať sa na rozhodovaní.

Druhou úrovňou priblíženia môžu byť napr. **princípy urbánnej trvalej udržateľnosti** ako ich uvádza Liebherr-Gardiol (2009) na základe už spomínaných medzinárodných dokumentov (vrátane tretieho medzinárodného urbánneho fóra vo Vancouveri v roku 2006):

- riadenie priestoru bojujúce proti rozširovaniu mestského priestoru (angl. urban sprawl) a tvorba vyváženého vzťahu s vidiekom,

- ochrana prírodných priestorov v mestských oblastiach,
- vyvážené dopravné systémy a podpora „soft“ mobility (peši, bicykel),
- environmentálny manažment bojujúci proti emisiám, podporujúci úspory energie a využívanie recyklovateľných materiálov,
- podpora funkčnej diverzity a väčší sociálny „mix“ v susedstvách, čeliaci exklúzii,
- demokratická participácia občanov pri formovaní svojho životného prostredia a projektov mesta.

Že predstáv a politík o tom, ako by sa fungovanie miest malo zmeniť v duchu trvalej udržateľnosti je veľa, dobre vypovedá Houghton (1997). Upozorňuje na existenciu radikálnejších *ekocentrických postojov* (angl. deep green), ako aj opačných „umiernene zelených“ *antropocentrických postojov* (angl. light green). Práve druhé postoje sa vyznačujú názormi o možnosti rovnovážneho rozvoja kombinujúceho ekonomické i environmentálne hľadiská. Spoliehajú sa na možnosti využitia trhového mechanizmu pre takéto ciele, prípadne triezvu aplikáciu ekonomických a finančných nástrojov v prospech trvalej udržateľnosti. Rizikom je nedostatočné tempo takéhoto dosahovania cieľov trvalo udržateľného rozvoja. Postupuje sa v tradičnom, existujúcom rámci rozvoja miest, zmeny sú menšie a aj možné trhové a regulačné opatrenia nie sú aplikované dôsledne. Houghton predstavuje štyri skupiny predstáv o trvalo udržateľnom urbánnom rozvoji. Prvou skupinou sú – „*sebestačné mestá*“ – miestne ekonomiky sú sebestačné pre mesto, opierajú sa o miestne zdroje, redukuje sa externá závislosť, minimalizujú sa toky odpadu, využíva sa koncept „bioregiónu“ – najmä na báze povodia/doliny. Hoci tendenciu k posilňovaniu sebestačnosti je možné považovať za prínosnú, širšia aplikácia je ťažšie dosiahnuteľná (napr. pre postoje širokej verejnosti). Druhou skupinou je pretvorenie miest na *kompaktné, energeticky efektívne mestské regióny*. Prístup sa opiera o možnosti úspor pomocou kompaktnej formy mesta s vyššou hustotou bývania a zmiešaným využitím zeme. Tento prístup je realistickejší, s možnosťami aplikácie v rámci existujúcich ekonomických a politických podmienok, ale nie bez komplikácií. Tretou skupinou sú *mestá závislé na externom prostredí*. Ide o veľmi umiernenú predstavu posunu k trvalej udržateľnosti prostredníctvom reformovania trhového mechanizmu smerom k jeho vyššej efektívnosti. Opiera sa o zavedenie trhových princípov, plných cien na hlavné environmentálne externality či zodpovedné vlastníctvo. Zavedenie takéhoto prístupu však nemusí byť jednoznačné napr. zo sociálnych hľadísk, rovnosti a pod. (napr. plné náklady na dodávku vody môžu nevhodne znížiť jej spotrebu aj na nevyhnutné účely ako napr. hygiena). Posledná skupina názorov sa snaží spojiť určité prvky predchádzajúcich do tzv. *environmentálne férového mesta* – s vyváženými potrebami, regulovanými tokmi s externým prostredím, systémom kompenzácií (voči územiu na úkor ktorého funguje, z ktorého čerpá). Snaží sa integrovať možné trhové prístupy s hodnotením únosnosti územia a dopadmi na širšie zázemie. To napr. znamená, že síce obyvatelia mesta majú prístup k zdrojom mimo mesta, ale nie bezbrehý, neredukovaný, bez znášania plných nákladov a s dôrazom na využitie vlastných zdrojov mesta. Ako vyplýva aj z týchto predstáv (napr. aj Gibbs et al., 1996), základné princípy trvalo udržateľného rozvoja sa v praxi dopĺňajú aj o dimenzie ako – *preferovanie životaschopnej a zdravej miestnej ekonomiky* (diverzifikovaná, neškodiaci, poskytujúca dostatok pracovných miest pre obyvateľov mesta a jeho zázemia), *tendencia k sebestačnosti* (minimalizácia využívania zdrojov, minimalizácia transferu zdrojov a odpadu), *integrálne pohľady na územie mesta a jeho zázemie* (vnútorné vyváženie funkcií). Kľúčovú úlohu v presadzovaní trvalo udržateľného rozvoja má miestna samospráva, ktorá ale musí často konať skôr ako mediátor záujmov a postojov mnohých zainteresovaných a nie ako radikálny presadzovateľ (na čo prevažne ešte nemá poverenie od občanov).

Nie všetky koncepty týkajúce sa trvalo udržateľného mesta si získali väčšiu pozornosť a posun aj do praktického života miest a ich rozvoja. Jednou z najširšie akceptovaných sa stala predstava koncentrovanejšej, kompaktnejšej formy mesta. Aj vďaka výstižnému označeniu – „**kompaktné mesto**“, sa táto predstava (angl. compact city, napr. Breheny, 1995) stala jedným z rozhodujúcich elementov súčasných názorov na trvalo udržateľný urbánny rozvoj. Hoci sa tento pojem objavil skôr (napr. O'Toole, 2001 upozorňuje na knihu autorov Dantzig, Saaty – *Compact City: A plan for livable urban environment* vydanú už v r.1973), širokej pozornosti sa mu dostalo až koncom 80. rokov. Napriek dlhotrvajúcim akademickým diskusiám sa „compact city“ nakoniec stalo súčasťou

mnohých vládnych iniciatív napr. vo Veľkej Británii a Holandsku (*Sustainable Development: the UK Strategy* z r.1994 in Couch a Dennemann, 2000; *National Environmental Policy Plan of the Netherlands* z roku 1989, in de Roo, 2000). Kompaktné mesto sa zameriava predovšetkým na možnosti energetických úspor vďaka kompaktnosti priestoru mesta (najmä prostredníctvom redukcie dopravných tokov, nižších nákladov na infraštruktúru) a na lepšiu kvalitu životného prostredia v mestách (redukcia emisií CO₂). Už smernica Európskeho spoločenstva z roku 1990 (*“Green Paper on the Urban Environment”*) upozorňovala na potrebu vyššej urbánnej hustoty v prospech kvality života. Ale aj ďalších argumentov je pomerne veľa – už len ochrana pôdneho fondu je veľmi významná a iné sa objavujú vo viacerých podobách aj v ďalších častiach tejto kapitoly. Presadzuje sa aj v štátoch, kde je snáď najväčšia potreba uplatnenia – USA a Austrálii. Opiera sa o šetrenie zdrojov, vyššiu hustotu zástavby a zamedzenie priestorovej expanzie, preferenciu pešej, cyklistickej a verejnej dopravy, zmiešané využitie územia, využitie už predtým využitého územia.

Príkladom včasnej konkrétnej reakcie na koncept kompaktného mesta z rozhodovacej a plánovacej praxe sú smernice pripravené vo Veľkej Británii obsiahnuté v *Planning Policy Guidance: Transport* (1994). V oblasti obmedzenia spotreby energie v doprave navrhovali, že rozvojové plány by mali redukovať potrebu dopravy, cestovania, najmä automobilmi, predovšetkým ovplyvňovaním lokalizácie aktivít s ohľadom na možnosti dopravy a podporovaním rozvoja, ktorý umožňuje chôdzu, cyklistickú či verejnú dopravu. Súčasťou konceptu “kompaktnosti” rozvoja miest je ale aj požiadavka na regeneráciu sídiel, revitalizáciu centier miest, obmedzenie výstavby vo vidieckych oblastiach, vyššie hustoty zástavby, polyfunkčné využitie územia a pod. Usmerňovali sa mnohé miestne aktivity (príklady uvádza Tab. 6.2). Neskôr bola táto smernica aktualizovaná (*Planning Policy Guidance: Transport*, 2001) a ďalej doplnená. Výraznejšie sa prejavuje snaha o lepšiu pešiu a cyklistickú dostupnosť, podporu zmiešaného využitia zeme, pozornosť opätovnému využitiu plôch, sústredenie novej výstavby okolo uzlov verejnej dopravy či koncentráciu aktivít do centier určitej veľkosti. Podľa nej plánovacie orgány by sa mali vyhýbať neefektívnemu využitiu územia (sledované napr. nízkym počtom bytov na 1ha), revidovaná by mala byť parkovacia politika s ohľadom na charakter územia, redukovať by sa malo parkovanie v uliciach, podporovať by sa mala práca doma. Z hľadiska služieb a obchodu by sa mala udržiavať funkcia centier, nemala by sa povoľovať lokalizácia takýchto objektov, ak by mali byť dostupné iba automobilmi atď. Pomerne rozsiahly dokument ponúka značné množstvo doporučení pre konkrétne kroky uplatniteľné na miestnej úrovni.

Tabuľka 6.2 Príklady doporučení v duchu „kompaktného mesta“ pre oblasti bývania a zamestnanosti

- lokalizovať maximálne možné množstvo bývania do existujúcich väčších urbánnych oblastí (od malých miest vyššie) k existujúcej vybavenosti a už poskytovanej doprave,
- poskytovať pozemky pre bývanie, ktoré by obslúžila železnica alebo iná verejná doprava,
- vyhnúť sa rozsiahlejšiemu rozvoju bývania vo vidieckych obciach a malých mestách (samozrejme bez obmedzení pre vlastných obyvateľov),
- vyhnúť sa sporadickej výstavbe domov v otvorenej krajine, podporovať túto výstavbu v už existujúcich spoločenstvách,
- vyhnúť sa výstavbe malých nových sídiel,
- sústrediť výstavbu obytných štvrtí s vyššou hustotou do blízkosti uzlov verejnej dopravy alebo pozdĺž jej koridorov,
- stanoviť štandardy hustoty bývania a kde to je možné, je potrebné ju zvýšiť,
- kde je to možné, podporovať zmiešané využitie územia (zamestnanie, bývanie),
- usmerniť lokalizáciu ekonomických subjektov s veľkou náročnosťou na pracovnú silu do urbánnych a suburbánnych oblastí dobre dostupných verejnou dopravou,
- pri plánovaní rozvoja sa vyhnúť lokalizácii zamestnanosti do lokalít bez dobre rozvinutej verejnej dopravy,
- obzvlášť efektívne využívať priestory dobre dostupné verejnou dopravou.

Zdroj: Planning Policy Guidelines: Transport (1994)

Intenzifikáciou využívania priestoru sa môže okrem dopravy redukovať aj transport vody, energií, materiálov, výrobkov a ľudí. Táto intenzifikácia umožňuje napr. využívať viac bicykel. Umož-

ňuje efektívnejšie organizovať dopravu. Existuje totiž ťažko riešiteľný (predovšetkým ekonomický) konflikt medzi nízkou hustotou bývania a dobrým dopravným systémom. Vyvoláva cestovanie automobilmi a preťaženie ciest individuálnou dopravou. Nedáva dobrú možnosť efektívneho poskytovania verejnej hromadnej dopravy (menšia vyťaženosť a dlhé trasy). Kompaktnosť predstavuje aj smerovanie rozvoja do menších a stredných centier osídlenia (obchody, služby, kultúra) dobre dostupných hromadnou dopravou. Jedno centrum napr. v menších urbánných územiach, viac vo väčších mestách. Vhodná je kombinácia kancelárskych a výrobných plôch (niektoré odvetvia) s obytnými domami v centrách miest (známe v angl. "living over the shop" – bývať nad obchodom, prevádzkami služieb). Celková hustota sa navrhuje na úrovni typickej troj- až štvorposchodovej ulice v meste. To je stupeň dovoľujúci, aby viaceré byty mali samostatné vchody na ulicu, malú záhradku, alebo väčšiu terasu. Hustoty pre rodiny bez detí bližšie k centru môžu byť ešte vyššie. Väčšia hustota umožní aj dostatočnú mieru spotreby pre miestne obchody, služby, lekára, zastávku hromadnej dopravy v dosahu chôdze atď. Vysoká hustota preto vôbec nemusí znamenať výškovú výstavbu, ale rešpektuje tradičnú, pre ľudí prirodzenejšiu nízko-podlažnú výstavbu. Vždy bude hustota rôzna, rešpektujúca rôzne preferencie obyvateľov, ale nutná je ochrana plôch, pretože spätná rekultivácia je značne nákladná. Čomu by sme sa mali pokúsiť vyhnúť, je zabratie centier miest len administratívnymi budovami bez skutočného života. Diverzifikácia aktivít je podstatná pre život a zdravie mesta. Snahy musia smerovať k organizácii území zmiešaného využitia – kancelárie, obchody, služby, oddych, bývanie, i miestna malá výroba. Tendencia budovania napr. veľkých obchodných centier či nemocníc mimo hlavného zastavaného územia miest je nezdravým smerovaním (prináša vysoké environmentálne náklady – plocha, infraštruktúra, automobily atď.). Jednotlivé časti mesta by mali mať časti venované rôznym aktivitám súčasne a vytvoriť tak priestor pre bývanie, prácu, voľno-časové aktivity a sociálnu interakciu.

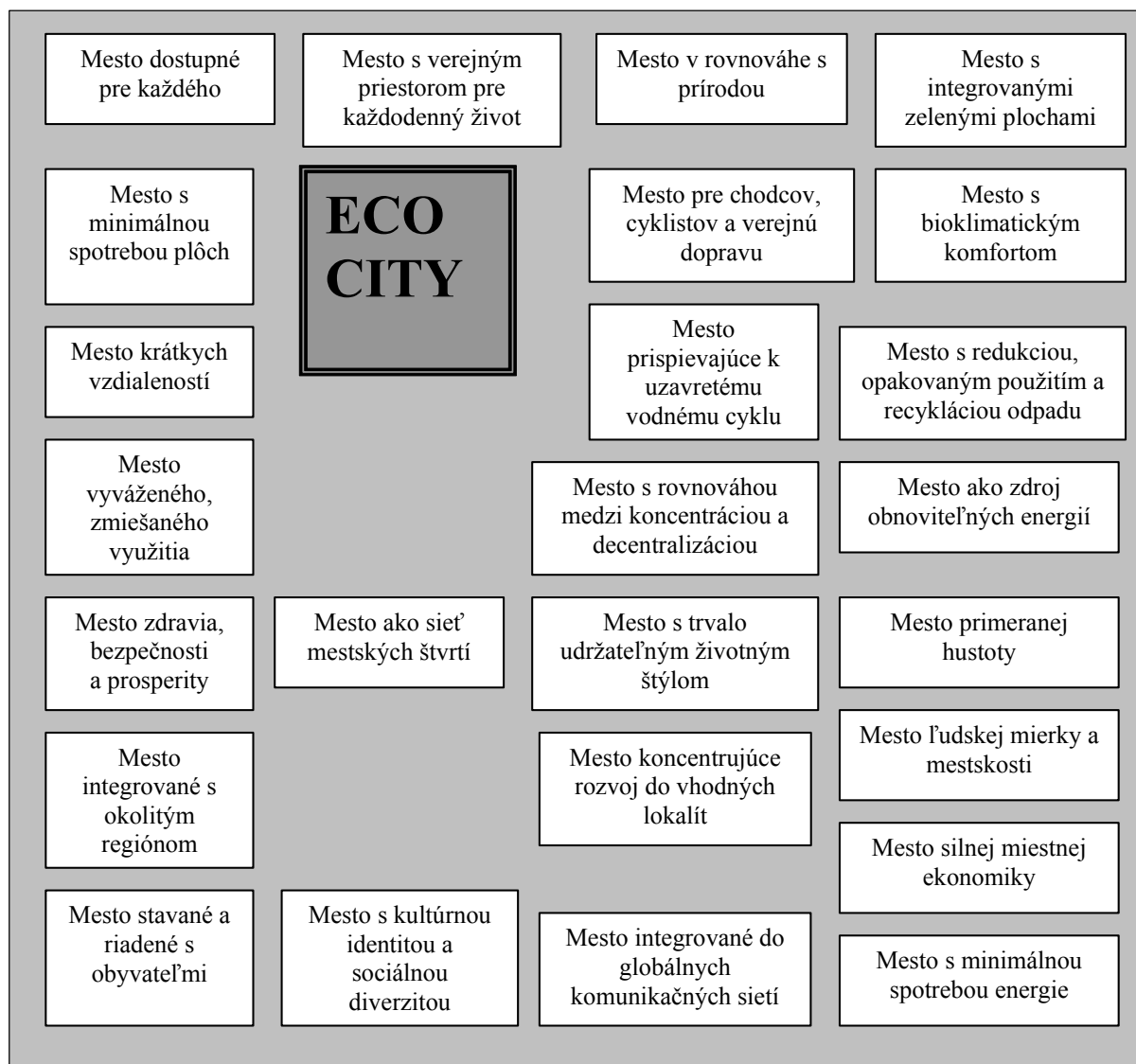
Dá sa diskutovať, do akej miery môžu tieto iniciatívy oponovať reálnemu trendu suburbanizácie, decentralizácie mnohých aktivít, nárastu počtu automobilov. Hoci sa jedná o prístup, ktorý nie je v principiálnom konflikte s existujúcimi sociálno-ekonomickými pomermi, ak by sa ich masívne podarilo presadiť do reality, znamenalo by to značne inú charakteristiku urbánnych procesov. Je otázne, ako by reflektoval tento prístup trh s bývaním, kancelárskymi priestormi, investori v priemysle či ako ich akceptujú samotní občania. Ako podotýka Vitková (2008), nie je reálne presadiť model kompaktného mesta v čistej podobe. Breheny (1997) upozorňuje na skutočnosť, že stavitelia obytných a kancelárskych zón uprednostňujú „zelené plochy“. Developeri pritom argumentujú tým, že len nasledujú preferencie zákazníkov. Ich náklady sú nižšie vo viacerých smeroch – lacnejší pozemok, lacnejšia výstavba, technicky menej komplikovaná a nakoniec aj lacnejší produkt pre spotrebiteľa. Napriek dlhšiemu poznaniu či politickej podpore v niektorých štátoch, o efekte aplikácie v širokej dimenzii možno hovoriť len ťažko. Niektoré ťažkosti s presadzovaním konceptu kompaktného mesta v Holandsku prezentoval napr. de Roo (2000). Ťažšie sa aplikujú napr. predstavy zmiešaného využitia zeme pri dodržaní vyššej hustoty urbánnej štruktúry a tlaku viacerých environmentálnych externalít (hluk, prach, emisie a pod. z výroby a dopravy). To vyvoláva potrebu určitého odstupu aktivít od seba. Pritom, ako uvádza de Roo – v kompaktnom meste je vzdialenosť vnímaná ako luxus. Napriek týmto kontradikciám, je tento prístup, ako aj jeho konkrétne opatrenia, príkladom postupu znamenajúceho približovanie sa k environmentálne menej zaťažujúcim mestám. Konať sa pritom v mestách musí už dnes.

Ďalšou z najvýznamnejších „značiek“ vystupujúcich v kontexte trvalej udržateľnosti je koncept „**Ecocity**“, resp. „**Ecocities**“. Hlavnými cieľmi „eko-miest“ sú minimalizácia spotreby plôch, energie a materiálov, doplnená aj minimalizáciou poškodzovania prírodného prostredia (napr. Gaffron, et al., 2008). Tieto ciele sú samozrejme ďalej rozpracované. Na ich začiatku boli priekopnícke predstavy významného teoretika a vizionára zaoberajúceho sa mestami a urbánnou ekológiou *Richarda Registera* ešte v 70. rokoch minulého storočia. Odvtedy sa už okolo 40 rokov venuje snahám ako zlepšiť mestá a dať ich fungovanie do súladu s prírodou tak, aby pritom lepšie slúžili ľuďom (napr. Register, 2006). Volá po podstatnej zmene v prístupe k mestám, ich výstavbe, najmä pod vplyvom vývoja na severoamerickom kontinente. *Mestá by podľa neho nemali byť rovné ako tortilla, ale trojdimenzionálne, podobné mestám v Európe, hoci nie nevyhnutne až tak trojdimenzionálne ako Manhattan* (Register, 1987). Upozorňuje na historické skúsenosti s rozvoj-

om miest, ale poukazuje aj na nové technológie, ktoré mestám môžu pomôcť (ako napr. solárne technológie). Automobily považuje za „dinosaurov“ dnešných čias, ktorým sme príliš podriadili osídlenie. Zdôrazňuje, že mestá sú pre ľudí, nie pre autá. Za jedno z kľúčových východísk aj on považuje kompaktnosť – dostupnosť vďaka blízkosti, nie doprave. Vyššie hustoty by mali byť kombinované so zmiešanými funkciami. S tým súvisí aj jeho predstava „integrálneho susedstva“, kde sú všetky významnejšie funkcie blízko seba. Mestá by mali mať nielen svoje centrá, ale centrá by mali mať aj jednotlivé susedstvá (susedstvo ako menšie priestorové spoločenstvo). Do miest by sa malá vrátiť ich vhodnosť pre peších a cyklistov. Volá po uplatňovaní princípov obnovy a oživení miest. Mestá by mali byť zdravé, budované v symbióze s prírodou. Jeho bohato vizualizované predstavy uprednostňujú skôr nižšiu zástavbu s ustupujúcimi terasami, zeleňou, záhradami (na začiatku bola aj inšpirácia Paolom Solerim, významným architektom, vizionárom, autorom projektom Arcosanti spájajúcim architektúru s ekológiou). Na rozdiel od mnohých vedcov (odborníkov) nezostal len na akademickej pôde. Na presadzovanie svojich cieľov spoluzaložil dve neziskové organizácie (1975 Urban Ecology a v roku 1995 Ecocity Builders). Je najprominentnejším predstaviteľom v súčasnosti už pomerne vplyvného a rozsiahleho hnutia ekologických miest po celom svete. Významne ovplyvňuje aktivity smerujúce k zmene miest na ekologickejšie, ktoré sledujú princípy trvalej udržateľnosti. Pôvodne radikálnejšie predstavy boli postupne obrušované a dnes sa stal pojem „ecocity“ všeobecne akceptovaným ekvivalentom udržateľného mesta (napr. Coplák a Komrska, 2003). Nepredstavuje nevyváženú predstavu mesta zdôrazňujúcu najmä ekologické priority, ale vyvážené sleduje aj sociálne, kultúrne, ako aj ekonomické ciele. Celkovú víziu prehľadne približuje obr. 6.1. Termín ecocity – ekologické mesto sa objavuje pri mnohých projektoch, zastrešujú sa ním takto orientované opatrenia po celom svete. Veľkú pozornosť si trvalá udržateľnosť v mestách získala prostredníctvom tejto iniciatívy okrem Severnej Ameriky aj v Južnej Afrike, východnej Ázii vrátane Číny (napr. Paulussen a Wang, 2005). V mnohých krajinách nájdeme mestá hlásiace sa k tejto vízii a rozpracúvajúce ju na svoje podmienky.

Z ostatných významnejších konceptov, ktoré sa frekventovane objavujú v kontexte trvalo udržateľného rozvoja v literatúre, ešte spomenieme „**smart growth**“. Tiež nie je len akademickým projektom, ale má konkrétne vyjadrenie v prístupe mnohých miest. Viaz sa najmä na severoamerické prostredie a zameriava sa predovšetkým na riešenie parciálneho *problému obrovskej priestorovej expanzie miest*. Jeho podstatou je zavádzanie rôznych opatrení, ktoré takémuto rozvoju majú zabrániť. Konkrétne sa jedná najmä o na severoamerické pomery *neobvyklý rozmer regulácie využitia územia* (napr. O'Toole, 2001). Príkladom opatrení je napríklad obmedzenie postaviť si v určených zónach rodinný dom, pričom sa vyžaduje napr. postaviť 4-6 bytový dom, nedovoľuje sa napr. postaviť dom pri farme, ak nie je dostatočne výnosná, či nemá dostatočnú rozlohu (čím sa obmedzí výstavba domov vo vidieckej krajine), neplánuje sa ďalšia výstavba diaľnic, či parkovísk a pod. Rovnako je jedným zo smerov opatrení aj *intenzifikácia už využívaného územia mesta*. Ako uvádza Behan et al. (2008), používajú sa najmä tri metódy – *opätovný rozvoj* (existujúce štruktúry, väčšinou neslúžiace bývaniu sa demolujú a na ich mieste sa budujú nové obytné štruktúry), *zahusťovanie* (v existujúcich obytných zónach sa na voľných, nedostatočne využívaných plochách budujú nové objekty či rozširujú staršie), *konverzia* (existujúce objekty neslúžiace bývaniu sa renovujú a konvertujú na obytné, prípadne sa upravujú staršie obytné budovy podľa nových štandardov). Aj to má slúžiť na redukovanie tlaku na výstavbu na „zelenej ploche“. Burchell et al. (2000) ešte upozorňuje na *presadzovanie inovatívnych prvkov v architektúre a plánovaní* (v prospech atraktívneho prostredia podporujúceho sociálne a kultúrne interakcie a pod.) a snahy o *reorientáciu dopravných tokov* (lepšia dostupnosť, intermodalita, nemotorová doprava a pod.). Určite aj toto môžeme považovať za jeden z prejavov trendu ku kompaktnjším sídlam využívajúcich plochy v rámci už zastavaného územia či redukciu dopravných tokov. Využíva sa už vybudovaná infraštruktúra, ochraňuje sa prírodné prostredie, ale aj kultúrne dedičstvo (napr. staršie objekty). O'Toole (2001) naznačuje niektoré problémy s aplikáciou takto chápaného rozvoja – nie je zatiaľ príliš vítaný občanmi, ktorí sú v opozícii voči zahusťovaniu. Ľudia nechcú bývať v hustejšie zastavaných územiach, čo obmedzuje aj developerov, aby stavali takéto zóny bývania. Špecifickým výsledkom regulácie môže byť potom prudký nárast cien napr. rodinných do-

mov a pozemkov, kde je „tradičná“ výstavba akceptovaná (prípadne nárast ceny starších domov v zónach do ktorých sa nezasahuje).



Obrázok 6.1 ECOCITY – vízia

Zdroj: podľa Gaffron, P., et al., 2008. Ecocity – Book II – How to make it happen, 2008

Plochy, resp. pôda sú základným zdrojom, ktorý je v mestách znehodnocovaný. Nielenže je potrebné redukovať snahy o nižšie hustoty, ale podporovať aj snahy o využitie opustených a nedostatočne využívaných plôch. Veľká väčšina z nich sa nachádza v mestách, a práve na tieto plochy musí byť sústredená pozornosť. Trvalo udržateľný rozvoj sa opiera vo veľkej miere o nové využitie už raz „urbanizovaných“ plôch. Najmä vo vyspelých krajinách je to jeden z významných prvkov opatrení. Už dnes je pomerne veľká časť novej výstavby lokalizovaná na **predtým zastavaných plochách** (angl. tzv. brownfields – „hnedé plochy“), pričom sa môže a často sa aj prebehne zmena funkčného využitia (napr. z priemyselného na obytné, či polyfunkčné). Rovnako mnohí developeri sa nebránia zámerom o polyfunkčné využitie svojich nových stavebných projektov, hoci vyváženosť funkcií je často veľmi diskutabilná (napr. silná prevaha kancelárskych a obchodných priestorov voči obytným). Využitie brownfields však čelí *problému starých záťaží*. Tie predražujú projekty výstavby nákladmi na ich odstránenie. Najkritickejšie bývajú kontaminované plochy (dôsledky predchádzajúceho, najmä priemyselného či skladového využitia), ktorých rekultivácia

je veľmi nákladná. Čelí sa aj predsudkom časti zákazníkov (garancie dostatočnej rekultivácie a zdravotnej neškodnosti). Ďalšie možné problémy sú späté s *vlastníckymi právami*. Starí vlastníci nie sú vždy ochotní sa plôch vzdať za primeranú cenu. Majitelia pozemkov nemajú motiváciu predať časť svojich pozemkov pre novú výstavbu domov/bytov, a tak zvýšiť hustotu zástavby vo svojom okolí. Kombinácia záťaží a vysokej ceny v prípade dobre lokalizovanej plochy môže na určitý čas zamedziť zmenu využitia a prestavbu časti územia. Problémom je aj *lokalizácia* „hnedých plôch“, keďže často sú časťou rozsiahlejších monofunkčných zón, v rámci ktorých sa iné využitie ťažšie presadzuje. Jednou zo schodných ciest je prestavba v „novom duchu“ týkajúca sa celej zóny alebo zmena charakteru celej zóny na nové funkčné využitie. S tým súvisí aj problém dostupnosti hnedých plôch, ktorá je často nedostatočná či špecificky riešená. Určitou výhodou takýchto plôch je ich napojenie na technickú infraštruktúru, čo redukuje náklady na výstavbu.

Využitie hnedých plôch je často podmienené intervenciou verejného sektoru. Jednak sa musí jednať o adekvátne riešenie budúceho využitia v územno-plánovacej dokumentácii, ale môže ísť aj riešenie starých záťaží priamo verejným sektorom (obec, štát) či nimi iniciovanými nástrojmi. Je pochopiteľné, že akýkoľvek investor pristúpi k re-developmentu takejto plochy len za okolností, za ktorých sa zabezpečí návratnosť celého projektu, vrátane súvisiacich nákladov na regeneráciu starých plôch/budov či dokonca „vyčistenie územia“ (zbúranie a vyvezenie stavebného odpadu, dekontaminácia). Tieto náklady nemusia byť zanedbateľné, naopak ich výška často blokuje nové využitie „funkčne zastaraných plôch“. Preto často musí túto úlohu (okrem veľmi lukratívnych plôch) prevziať na seba v nejakej forme verejný sektor. Často možnú návratnosť plne privátneho riešenia blokuje plánovacia regulácia územia.

Veľmi vážnym obmedzením sú však pretrvávajúce preferencie obyvateľov (sumarizované napr. v Breheny, 2007) v prospech menších hustôt, väčších pozemkov pri domoch, bývaní v suburbaných oblastiach, ambície dosiahnuť určitý vyšší štandard kvality života vrátane bývaní. Určitým podporným trendom môže byť nárast počtu málopočetných domácností, pre ktoré bývanie v dome môže byť aj ekonomicky náročnejšie. Napriek tomu je idea „kompaktnosti“ lákavá, nie však jednoducho realizovateľná. Je otázne, či silný lokálny tlak (bez národných tlakov) nehrozí mestám stratou konkurencieschopnosti, ak iné mestá nebudú dôrazné v takejto stratégii. Aplikácia jednotlivých konceptov musí byť veľmi premyslená a precízna, aby nepoškodila iné ambície a ciele miestnej komunity ako napr. ekonomický rozvoj.

6.3. TRVALOUDRŽATEĽNÉ STAVEBNÍCTVO A VÝSTAVBA

Tak ako sa termín trvalo udržateľný rozvoj začal používať v spojení s mnohými inými podsystemami fungovania mesta, tak sa nevyhnutne musel dotknúť jednej z hlavných aktivít ovplyvňujúcich rozvoj mesta – stavebníctva. Termíny ako **trvalo udržateľné stavebníctvo** (výstavba) alebo trvalo udržateľné budovy sú bežne používané. Len ťažko odhadnuteľné, ale zaiste ohromné množstvo materiálu, energie, práce, umu je pretvorené do fyzickej štruktúry miest – produktu najrôznejších stavebných aktivít. Nemôžeme v tomto kontexte opomenúť významnú makroekonomickú úlohu stavebníctva v ekonomike – od tvorby pracovných miest cez vyvolané dodávky s významným multiplikačným efektom, až po slušný podiel na tvorbe HDP štátov. Podstatná časť jeho výkonov je skoncentrovaná práve do miest.

Je logické, že výstavbe miest a stavebníctvu sa musí venovať veľká pozornosť v celkových snahách o trvalú udržateľnosť. **Hlavné smery aktivít** identifikovali v rámci starších štúdií napr. Spence a Mulligan (1995) – kontrolovaná konverzia poľnohospodárskej pôdy, trvalo udržateľné prístupy k riadeniu zdrojov dreva a iných lesných zdrojov (drevo je stále veľmi významným zdrojom používaným v stavebníctve), vyšší podiel stavebných materiálov na báze odpadov rôzneho pôvodu, zlepšenie celkovej energetickej účinnosti budov počas ich celého životného cyklu, zvýšená kontrola znečistenia vôd a atmosféry zo stavebníctva, objavenie náhrad za neobnoviteľné zdroje

energie a materiálov, preferovanie budov s dlhšou životnosťou a eventuálnou recykláciou. Tieto ciele si vyžadujú podporu legislatívou (napr. štandardy budov) i zavedením ekonomických nástrojov (dane, poplatky, pokuty) podporujúcich napr. využívanie recyklovaných materiálov.

Jeden z vhodných prístupov k lepšiemu pochopeniu udržateľnosti výstavby miest je pohľad prostredníctvom tzv. **životného cyklu budovy** (angl. life-cycle approach, napr. Sev, 2009). Ten v sebe integruje celý proces od prípravy, projekcie, výstavby, prevádzky a údržby, až po koniec životnosti (demolácie, dekompozície) a môže do seba začleniť trvalo udržateľný prístup. Tento prístup sa rozvinul až do prepracovaných postupov analýzy budov (napr. LCA – Life Cycle Analysis, Chwieduk, 2003) zameraných na tri najdôležitejšie toky v budove – energie, vody a materiálov.

Podceňiť sa nesmie **prvá fáza životného cyklu budovy prebiehajúca pred samotnou výstavbou**. Týka sa najmä *výberu vhodného miesta výstavby* – dostupnosť inžinierskych sietí, verejnej dopravy, dobrá orientácia budovy z tepelných a svetelných (denné svetlo) hľadísk. V tejto fáze je dôležité nástožiť aj na *flexibilnom designe* umožňujúcom eventuálne budúce zmeny, či rekonfiguráciu priestorov podľa potreby užívania. Do praxe sa presadzujú tzv. *otvorené budovy* (angl. open buildings), čo je prístup k projekcii a výstavbe umožňujúci adaptáciu objektu na rôzne účely počas dlhšej životnosti nosných konštrukcií a obvodového plášťa budovy (napr. umožňujú vnútornú reorganizáciu priestorov na nové účely). Takto sa má zabrániť objektom, aby sa nestali rýchlo funkčne zastaranými (napr. Augenbroe, et al., 1998). Jedným z rozhodujúcich aspektov je projektovanie *budov s dlhou životnosťou* (dlhým časom užívania). Majú to byť budovy, ktoré sú trvácnejšie, s vysokou kvalitou stavebných prác a použitých materiálov. Počíta sa v ich prípade s dlhšími intervalmi opráv a s časovo dlhým intervalom nahradenia úplne novou výstavbou. Takto môže dôjsť k významnej úspore materiálov a energie. Absencia takto ponímanej kvality budov je pozorovateľná u mnohých objektov slúžiacich obchodu, výrobe či administratívnym aktivitám. Firmy často preferujú primárne finančne nenáročné (nižšie náklady výstavby), ale sekundárne environmentálne náročné budovy pre svoje aktivity (z hľadiska nákladnejšej prevádzky, krátkej životnosti). Súvisí to s praxou, že ešte aj v súčasnosti stále mnoho developerov preferuje nižšie počiatkové investičné náklady, keďže prevádzkové náklady v budúcnosti sa ich často netýkajú (napr. budovu plánujú predať). Potrebné je presadiť záujem developera o požiadavky konečného užívateľa alebo vlastníka. Najvhodnejšie je projektovať a stavať pre známeho užívateľa a menej postupovať „špekulatívnou výstavbou“ pre neurčitého užívateľa. Pomocou participácie zainteresovaných aktérov môžeme dosiahnuť zníženie budúcich prevádzkových nákladov a vyhnúť sa adaptácii ešte novej budovy pre konkrétneho užívateľa. Rozumní investori a užívatelia už však v mnohých prípadoch generujú dopyt práve po trvalo udržateľných budovách.

Podstatnou úlohou je *voľba vhodných materiálov*. Stavebníctvo spotrebúva ohromné množstvá rôznych materiálov, čím významne zasahuje do sféry prírodných zdrojov. Ak odhliadneme od potrebných plôch, záberu pôdy, stačí si predstaviť zdroje potrebné na dostatok stavebného dreva, cementu, piesku, železa, ocele, hliníka, skla, plus značný objem energie potrebnej na ich spracovanie do podoby využiteľnej priamo na stavbách, ako aj externality (napr. emisie z cementárni) produkované pri ich výrobe. Doposiaľ existujúci rozmer používania sekundárnych zdrojov (napr. popolček) či stavebného odpadu je menej významný. Stavebné materiály majú významný vplyv na environmentálne otázky aj zo zdravotných dôvodov vplyvu použitých materiálov na pracovníkov počas výstavby a neskôr na užívateľov, napr. bytov (riziko toxických a rádioaktívnych materiálov). Z vhodných prístupov na šetrenie materiálov sú preto najdôležitejšie – adaptácia už existujúcich objektov, využívanie recyklovaných materiálov, vhodná voľba veľkosti objektu a jej vhodná vnútorná dispozičná štruktúra (bez nevyužiteľných priestorov), uprednostnenie trvanlivých kvalitných materiálov (napr. potrebujú menšiu údržbu, dlhší interval nahradenia), ako aj využívanie presných stavebných komponentov – prefabrikátov, modulov (na stavbe nepotrebujú úpravy generujúce odpad). Týmto procesom dnes napomáha napr. aj existencia kompletných a dostatočne variabilných stavebných systémov s množstvom komponentov, ako aj certifikácia materiálov.

Počas **druhej hlavnej fázy – výstavby, prevádzky a údržby** sa jedná o minimalizáciu vedľajších efektov počas výstavby a prevádzky, spotreby energie a produkcie odpadu. Dodávka stavebných

materiálov na miesto stavby, spotreba energie a vody pri výstavbe, emisie prachu, hluk stavebných mechanizmov, zhoršenie dostupnosti v okolí stavby či zostatkový stavebný odpad, závažne zaťažujú nielen blízke okolie stavby. Počas výstavby je dôležité náležite *riadenie výstavby* šetrné voči najrôznejším prvkom okolia stavby. Nie sú zriedkavé ani detailné regulatívy režimu výstavby (použité techniky, trasy dopravy materiálu, čas stavebných prác počas dňa a víkendov, rozsah staveniska a pod.). Významné nároky sa týkajú aj materiálov nielen priamo stavebnej časti, ale aj zariadenia (napr. nábytok, vybavenie), najmä z hľadiska zdravotných štandardov. Nové technológie, nové stroje a stavebné postupy dovoľujú redukovat aj produkciu odpadu pri výstavbe. Významná je aj kvalita práce. S rastúcou náročnosťou výstavby udržateľných budov rastú aj nároky na prípravu a schopnosti stavebných firiem a ich pracovníkov. Každá budova si vyžaduje vhodný *systém odpadového hospodárstva* – zberu, separácie, ukladania, odvozu odpadu atď. Podobne prepracovaný by mal byť aj *úsporný plán údržby a rôzne varianty režimu prevádzky* každej budovy.

Z hľadiska energetickej náročnosti je ďaleko najvýznamnejšia pri prevádzke budov *spotreba energie na vykurovanie a ochladzovanie (klimatizáciu)*. Oveľa menší rozmer má *ostatná energetická spotreba* (osvetlenie, elektrické spotrebiče, ak neuvažujeme o objektoch pre výrobu a služby a ich technológie). To, že každá budova má životnosť dlhé desiatky rokov, ponúka veľký priestor na redukciiu spotreby energie zvýšením tepelnej účinnosti existujúcich budov a dodržiavaním striktných tepelných noriem pri výstavbe nových. Kým v zime je vhodné nestrácať teplo, v lete by budovy mali byť odolné voči prehrievaniu a mali by redukovat potrebu klimatizácie. Prvým vhodným opatrením je využitie pasívneho zohrievania a ochladzovania budov vďaka dobrej lokalizácii a orientácii (známe aj ako bioklimatické projektovanie budov, napr. Chwieduk, 2003). Energetický systém mesta a jeho efektívnosť ovplyvňuje i celková priestorová štruktúra mesta. Charakter využitia plôch a intenzita zástavby majú významný vplyv na možnosti distribúcie energie i energetickej náročnosti. I tu je paradoxne vhodným prostriedkom úspor v energetickej náročnosti vyššia hustota zástavby. Veľa sa diskutuje o efektívnosti rozsiahlejších centralizovaných systémov zásobovania teplom (potenciálne straty v rozvodoch) a posune k decentralizovanejším vykurovacím systémom (vykurovanie individuálne po bytových jednotkách, pre jeden bytový dom či niekoľko budov). Iným aspektom je vzťah k slnečnej energii (viac presklených plôch na južných stranách, lepšia ochrana zo severu) a prevládajúcim vetrom. Pozoruhodným prístupom je zabezpečenie využívania viacerých druhov energie na vykurovanie (fosílna, elektrina, plyn, solárna, geotermálna energia) a ich možné zamieňanie a dopĺňanie. Súčasné technológie ponúkajú mnohé možnosti šetriace zariadenia. Rovnako je vhodné využiť odpadové priemyselné teplo jeho prepojením do vykurovacích systémov ostatných častí mesta a tvoríť rôzne kombinované systémy. Vo svete sa v súčasnosti vyvíja značné úsilie k zamedzeniu energetických strát najmä izoláciou budov a inštaláciou kvalitných okien a dverí (zateplovanie známe aj u nás). Miery tepelnej účinnosti sa dajú ovplyvňovať zlepšením kontrolných a riadiacich systémov. Potrebné je dosiahnuť, aby užívateľ mal možnosť monitorovať svoju spotrebu a náklady. Do plánovacieho mechanizmu sa presadzujú hodnotenia energetickej náročnosti budov a ich nákladov ešte v čase prípravy investícií. Svoje energetické audity budú asi čoskoro musieť mať všetky budovy. Pozornosti nemôžu uniknúť rôzne spotrebiče elektrickej energie využívané v domácnostiach. Napriek deklarovanému poklesu ich energetickej náročnosti, či označovaniu podľa spotreby, rastie ich počet a celková náročnosť domácností na spotrebu elektrickej energie pravdepodobne ešte ďalej porastie.

Posledná fáza životného cyklu budovy nastáva po ukončení jej užívania, resp. životnosti. Tu nastane ako jedno z možných riešení demolácia a odvoz takéhoto stavebného odpadu na skládku. To je však z environmentálnych hľadísk veľmi nešetrné riešenie a veľké úsilie sa už dlhšie vynakladá, aby sa rozsah takéhoto postupu minimalizoval. Jednou z možností je *opätovné použitie materiálov a výrobkov*, napr. po ich renovácii. Inou alternatívou je *recyklácia* stavebného odpadu po demolácii. Znamená ochranu zdrojov, pracovné miesta, hoci aj to znamená spotrebu energie. Najvhodnejším postupom (ak je možný) v rámci udržateľnosti je *rekonštrukcia/renovácia a adaptácia existujúcich budov*. Znamená predĺženie ich životnosti a často aj nový účel. Tá má mať za vhodných okolností prednosť pred novou výstavbou, napr. na predtým demolovaných plochách. Znamená často aj ochranu cenných kultúrnych a historických hodnôt. Častá, úplne nová výstavba narušuje sociálne a funkčné charakteristiky územia, kompozíciu prostredia, ktoré už bolo

obyvateľom familiárne a za dlhší čas existencie aj environmentálne vyvážené. Významnou charakteristikou udržateľného urbánneho rozvoja je aj potreba zachovania kontinuity v urbánnom prostredí (aj sociálnej). Sú budovy, ktoré neprežijú niekoľko desaťročí a sú iné, ktoré pri trvalej údržbe, rekonštrukciách a adaptáciách slúžia viacero storočí.

Ako upozorňuje Sev (2009), **trvalá udržateľnosť budov má aj svoju ľudskú dimenziu**. Medzi ne patrí aj zohľadňovanie prírodných (topografia, fauna a flóra), kultúrnych a historických podmienok. Najväčšia pozornosť smeruje na kvalitu, ktorú budovy poskytujú človeku – prostredie vhodné na bývanie či prácu. Prevažná väčšina ľudí trávi väčšinu času v interiéri. Komfortné podmienky sa týkajú okrem teploty aj vlhkosti, prirodzeného vetrania, prístupu denného svetla či akustických podmienok. Sledujú sa aj zdravotné aspekty povrchových úprav, až po materiály na údržbu a čistenie objektov.

Konkrétnym vyjadrením postupov v rámci trvalo udržateľnej výstavby sú budovy s rôznym označením – **inteligentné budovy** (angl. intelligent buildings), **zelené budovy** (angl. green buildings), alebo **trvalo udržateľné budovy** (angl. sustainable buildings). O inteligentných budovách sa hovorí aj preto, lebo aspekt trvalej udržateľnosti sa úzko spája s využitím najmodernejších automatizovaných riadiacich systémov najmä z oblasti informačných technológií. Sú plné senzorov, regulačných a riadiacich prvkov pre čo najlepšie zosúladenie potrieb užívateľa, redukcii environmentálnej záťaže a úsporu nákladov, predovšetkým na energiu. Alwaer a Clements-Croome (2010) uvádzajú, že implementácia prístupov udržateľnosti zvyšuje náklady prípravy výstavby a samotnej výstavby o 2 – 7% (neplatí, že udržateľné budovy sú extrémne drahé). Tieto vyššie počítačové náklady sú kompenzované neskoršími úsporami a komfortom pre užívateľa. Jeden z dobrých príkladov predstavili Häkkinen a Nuutinen (2007). Je ním „DIGITALO“ budova v Espoo (Fínsko), slúžiaca VTT, jednej z najväčších výskumných organizácií na severe Európy. S ohľadom na cieľ budovy mala spĺňať nároky na interaktívny a inovatívny charakter práce, podporiť imidž organizácie ako lídra v oblasti hi-tech a byť v súlade s princípmi trvalo udržateľnej výstavby – najmä energetickej účinnosti, nákladov podľa celého životného cyklu, adaptability i komfortu zamestnancom. Medzi základnými požiadavkami bola napr. životnosť 100 rokov, dostupnosť verejnou dopravou a tiež nebola zabratá nová „zelená“ plocha. Energetická spotreba je o 20% nižšia ako u štandardnej fínskej administratívnej budovy. Veľká pozornosť sa venovala vhodným podmienkam pre pracovníkov – výskumníkov s prevahou tvorivej, ale aj tímovej práce. Výsledkom bola kombinácia uzavretých priestorov pre individuálnych pracovníkov (potreba koncentrácie na tvorivú prácu) a otvorených flexibilnejších pracovných priestorov pre tímovú prácu. Budova bola zasadená do prírodného prostredia. Špecifikom je, že vlastníkom budovy je podnik vlastnený vládou zodpovedný za riadenie fínskeho štátneho majetku a za prenájom budov. Okrem iných budov vlastní budovy univerzít, úradov, výskumných a kultúrnych zariadení.

Uvedené princípy a požiadavky sa týkajú aj oblasti **bývania**. Tu sú však umocnené ďalšími ekonomickými a sociálnymi aspektmi trvalej udržateľnosti. Základným smerom je trend k vyššej kvalite bývania, s vyššou hustotou, v atraktívnom, čistom a bezpečnom obytnom prostredí (napr. Winston, 2009). Mala by existovať dostatočná ponuka finančne dostupného slušného bývania na trhu tak, aby umožňoval sociálny mix v komunite vrátane podpory sociálnych kontaktov. Významným prvkom je vhodná správa a údržba bytového fondu včítane uprednostnenia rekonštrukcií a renovácie. Významne aj v tomto kontexte vystupuje požiadavka na participatívnosť už v procese plánovania a prípravy výstavby. Maliene a Malys (2009) identifikovali štyri charakteristiky moderného trvalo udržateľného bývania. Zo sociálneho hľadiska je to miesto pre rodinu, má teda symbolický zmysel sociálneho statusu. Z funkčných hľadísk je to miesto voľnočasových aktivít a odpočinku, menej miesto práce. Byt zo sociálno-psychologického hľadiska je miesto súkromia a intimity. Nesmieme zabudnúť na ekonomický pohľad – je to tovar na trhu, kupuje sa a prenája. Viacerí autori (napr. Dempsey et al. 2009) k tomu pridávajú aj dostupnosť vybraného spektra základných služieb (napr. lekár, pošta, obchod s potravinami a pod.). Trvalá udržateľnosť sa vyhyba aj trendom k sociálnej exklúzii.

Dosiahnutie cieľov trvalej udržateľnosti vo výstavbe miest sa nedá dosiahnuť len iniciatívami samotných aktérov ako napr. developerov, vlastníkov domov či prevádzkovateľov sietí. Ich záujem môže mať oporu v nadšení pre ochranu životného prostredia a možno ešte viac vo sfére še-

trenia nákladov, ale nemusí viesť k masívnemu zlepšeniu. Predovšetkým mnoho subjektov (vlastníkov) k takýmto prístupom takúto motiváciu a možnosti nemusí mať. Presadenie širšej aplikácie si vyžaduje kombináciu opatrení vlád (najmä centrálnej) a využitie možností trhu. Celý tento trend je možné zo strany vlád podporovať napr. daňovými úľavami, kontrolnými limitmi a normami (napr. na straty tepla), vládnymi programami podporujúcimi napr. rekonštrukciu starých bytov či zatepľovanie. Dobré poslúžia aj takto zamerané grantové schémy a systémy účelových pôžičiek. Vhodné sú i kampane presvedčajúce o vhodných prístupoch. Vlády (najmä centrálne) by mali plniť významné úlohy v podpore zavádzania vhodných technológií v budovách (materiály, moderné vykurovacie telesá a pod.) napr. prostredníctvom dotácií, nižších daní (daň z nehnuteľnosti, DPH), či presadením náročných štandardov (noriem) povolených strát (nutné zatepľovanie, izolácie). Tento prístup je možné aplikovať aj na už postavené objekty. Veľká pozornosť sa musí venovať plánovaniu miest a ich rozvoja.

Napriek možnostiam je spoliehanie sa len na **trhové riešenia** menej vhodné. Predovšetkým tento trh má veľa rezerv, ak sa ním majú dosiahnuť spomínané ciele. Trend súčasne smeruje k realistickejšími trhovými cenami zdrojov, aj keď významne sem vstupuje politický záujem nezvyšovať ceny napr. energetických vstupov v snahe nestupňovať napr. infláciu. Diskusia sa vedie najmä o možnosti ovplyvniť spotrebu prostredníctvom vyšších cien, ale keďže sa tlak cien často prenáša na konečného spotrebiteľa, skôr prevláda skepticizmus. Nákladová efektívnosť zlepšení sa dá často jednoznačne dokázať (výška úspor je vyššia ako náklady na vykonané opatrenia za určitý čas). Politické aspekty majú niekoľko rozhodujúcich smerov – plánovacia politika, politika verejných investícií, politika bývania, politika voči jadram miest. Existencia a charakter týchto politík môže byť významným prvkom. Veľa sa dá dosiahnuť vhodnými opatreniami na miestnej úrovni.

6.4. TRVALO UDRŽATEĽNÁ DOPRAVA V MESTÁCH

6.4.1. Ciele trvalo udržateľnej dopravy v mestách

Doprava má jednu z kľúčových pozícií v akýchkoľvek úvahách o udržateľnom rozvoji. Nesmie sa pritom prehliadnuť rozmanitosť funkcií, ktoré doprava má a jej strategicky významná úloha v chode celého ekonomického a sociálneho života miest. Prístupy k doprave z hľadísk trvalej udržateľnosti preto môžu mať veľmi široký a závažný kontext ďaleko presahujúci samotnú dopravu. Každé opatrenie musí byť komplexne a podrobne zhodnotené, aby prinieslo všeobecný úžitok. Pri absencii takéhoto zhodnotenia sa môžu prejaviť neželané sprievodné ekonomické, technické, sociálne dôsledky, týkajúce sa mnohých podnikateľských subjektov, domácností či fungovania jednotlivých úrovní vlády. Napriek existencii obrovského množstva stratégií a konkrétnych opatrení v mnohých mestách, je otázne či môžeme považovať dosiahnutý pokrok k trvalo udržateľnej doprave v mestách za dostatočný. V centre pozornosti je najmä cestná doprava, ktorá predstavuje najzávažnejšie riziká pre udržateľný rozvoj miest. Tento prístup menej zdôrazňuje štandardné postupy extenzívneho rozvoja dopravy opierajúceho sa viac o výstavbu ciest s vyššou kapacitou, mimoúrovňových križovatiek, obchvatov a celomestských okruhov a podobne. Hoci tieto stavby majú pozitívne dopady na niektoré charakteristiky dopravy, nerešpektujú všetky potrebné ciele z hľadiska trvalej udržateľnosti.

Doprava v rámci trvalo udržateľného urbánneho rozvoja musí spĺňať viacero náročných požiadaviek súčasne (vychádzajúc z Elkin, 1991; OECD Proceedings, 1996). Musí zabezpečiť *prístup* k zariadeniam a službám v meste pri súčasne pôsobiacej minimalizácii nákladov (služít potrebám všetkých, môžu si ju dovoliť, ponúka viaceré alternatívy dopravy), musí rešpektovať princípy *rovnosti* (sociálnej, medzisídelnej a medziregionálnej, medzigeneračnej, medzi rôznymi skupinami obyvateľstva, rešpektovať napr. potreby obyvateľov so zníženou mobilitou), vyžaduje si vysokú

zodpovednosť na individuálnej aj komunitnej úrovni (konať v prospech trvalej udržateľnosti, najmä v oblasti postojov k mobilite a spotrebe), *dopravné nároky* musia byť realizované pri *minimalizácii generovania emisií* (zníženie dopadov na zdravie, globálnu klímu, kľúčové ekologické procesy), má sa opierať o *participatívne rozhodovanie a vzdelávanie občanov* v oblasti trvalej udržateľnosti (plná informácia o alternatívach, ich dôsledkoch, podiel na rozhodovaní o ich výbere), *efektívne využívanie územia a ostatných zdrojov* (najmä neobnoviteľných, biodiverzity, cenných ekosystémov), má zabezpečiť *nároky na zdravie a bezpečnosť* (fyzické a mentálne zdravie, zdravý životný štýl, minimalizácia dopravných nehôd, zlepšenie kvality života), využívať postupy *integrovanej plánovania dopravy*, byť *nákladovo efektívne*. Musí zohľadňovať časové a finančné možnosti obyvateľov i podnikateľských subjektov. *Nesmie ohroziť celkový sociálno-ekonomický rozvoj* a podnikateľské prostredie, ohroziť pracovné miesta a pod. Náklady súvisiace so zlepšovaním dopravných systémov v rámci posilnenia jej trvalej udržateľnosti by mali byť spravodlivo zdieľané. Hospodárska politika štátu, politické iniciatívy ostatných vlád, ako aj zdaňovanie by nemali byť v opozícii, ale naopak, mali by byť *motivačné z hľadiska trvalej udržateľnosti*. Mali by byť známe a pokryté *celkové a pravdivé náklady* dopravy (aj sociálne, environmentálne) jej užívateľmi.

Trvalo udržateľná doprava je v centre pozornosti mnohých medzinárodných inštitúcií, združení a iniciatív. Z nášho hľadiska patrí k významnejším aktivitám *Európskej konferencie ministrov dopravy* (angl. European Conference of Ministers of Transport – ECTM) v rámci programu „*Trvaloudržateľné cestovanie v mestách*“ (angl. Sustainable Urban Travel) uskutočňovaná najmä od druhej polovice deväťdesiatich rokov (neskoršie aj v spolupráci s OECD). ECTM „*Správa o trvalo udržateľnej dopravnej politike*“ (2001) definuje skupinu kľúčových cieľov trvaloudržateľnej dopravy – zlepšenie bezpečnosti dopravy (1), tvorba bohatstva (2), zlepšenie dostupnosti (3), redukovanie kongescií (4), redukcia rozdielov, strachu a zastrašovania v doprave (5), ochrana ekosystémov (6), redukcia hluku (7), redukcia emisií skleníkových plynov (8) a zlepšenie kvality ovzdušia (9). V rámci EÚ sa podobné aktivity skoncentrovali v Európskej komisii do „*Zelenej knihy o novej kultúre mestskej mobility*“ (Kom2007/551) pripravovanej pod gesciou DG Doprava a DG Životné prostredie, vrátane súvisiacich konzultácií (ECORYS, 2008). Odrážajú široké spektrum cieľov nielen v oblasti životného prostredia, ale aj ekonomického rastu, zamestnanosti, zdravia či sociálnej inklúzie. Tento dokument sa sústredil na 5 hlavných výziev, ktorým čelí doprava v mestách:

- *plynulá premávka v mestách* (obmedzenie preťaženia ciest, kongescií a strát času, podpora chôdze a cyklodopravy, optimalizácia používania súkromných vozidiel, optimalizácia nákladnej dopravy obsluhujúcej územie),
- *zelenšie mestá* (redukcia emisií a hluku, nové technológie pohonných jednotiek, alternatívne palivá, verejné obstarávanie úsporných vozidiel, nové šetrnejšie spôsoby šoférovanía za pomoci elektronických systémov, dopravné obmedzenia v častiach miest),
- *inteligentnejšia mestská doprava* (s dostatkom informácií pre všetkých zúčastnených, inteligentné systémy riadenia vrátane výberu cestovného a mýta, interoperabilita medzi rôznymi systémami dopravy),
- *dostupná mestská doprava* (pre všetky skupiny obyvateľstva, k rôznym druhom dopravy, transparentne obstaraná verejná doprava, využíva moderné technické riešenia, opiera sa o dobré plánovanie dopravy),
- *bezpečná mestská doprava* (bezpečnejšie chovanie, bezpečnejšia infraštruktúra, bezpečnejšie vozidlá).

Z iných dokumentov sú závažné napr. tie pripravované *World Business Council for Sustainable Development*, ktorý združuje 170 významných nadnárodných korporácií na čele s najvýznamnejšími výrobcami automobilov, spracovateľmi ropy a pod. Dobrým vyjadrením ich aktivít je jeho rozsiahly dokument: *Mobility 2030: Meeting the challenges to sustainability* (2004), zaoberajúci sa najrôznejšími aspektmi trvalo udržateľnej dopravy vo svete. Ako podotýkajú Goldman a Gorham (2006), mnohé z týchto dokumentov a aktivít reflektujú otázku – Prečo je implementácia integrovaných trvalo udržateľných politík taká ťažká? Uznávajú ich prednosť v schopnosti prezentovať zrozumiteľne verejnosti a decíznej sfére určité indikátory, ciele či opatrenia v tejto oblasti. Súčasne však dodávajú, že sa im často nedarí postihnúť celú komplexnosť a protirečenia trvalo

udržateľnej dopravy, ich prepojenie na celý sociálny a ekonomický systém a možné „nezamýšľané“ (a potenciálne trvalo neudržateľné) dôsledky aplikácie určitých politík.

6.4.2. Základné nástroje regulovania dopravy v mestách

Trvalo udržateľný rozvoj vo sfére dopravy sa nepresadí sám o sebe, ale prevažne s využitím rôznych nástrojov takto zameranej **regulácie**. K jej základným cieľom patrí zníženie počtu jazd, ako aj celkového počtu automobilov. Nutné je redukovat potrebu dopravy a presadzovať jej najefektívnejšie a životné prostredie najmenej poškodzujúce druhy. Využiť sa na to môžu najmä finančné nástroje. Snaha má smerovať k zníženiu prepravných vzdialeností a väčšej možnosti výberu spôsobu dopravy (peši, bicykel, hromadná preprava,...). Nemôžeme zabudnúť, že zásadné dopady na prepravnú náročnosť majú aj územno-plánovacie procesy a následná výstavba (napr. ovplyvňovaním miery objektov, lokalizáciou, hustotou zástavby), ktoré iniciujú nové toky a znásobujú existujúce toky dopravy. Formujú sa preto špecificky vyčlenené „environmentálne zóny“ v mestách s výraznejším regulovaním dopravy. Okrem aplikácie finančných nástrojov môže byť príkladom zníženie rýchlosti, alebo úplne, prípadne časovo obmedzené uzavretie vybraných ulíc pre dopravu (napr. cez víkend).

Štáty, ale i regionálne a miestne vlády pomerne frekventovane a variabilne využívajú na reguláciu dopravy v mestách dane a poplatky. Celospoločenské škody a vyvolané náklady spoločnosti spôsobené emisiami, hlukom, vibráciami, nehodami atď., môžu však výnosy z takýchto daní a poplatkov len ťažko kompenzovať. Jedným zo štandardných nástrojov, ktorý má vplyv na počet automobilov je **cestná daň**, alebo **daň za motorové vozidlo**. Keďže sa platia „od vozidla“, pri náležitej výške môžu znižovať záujem vlastníť a používať automobil. Je možné ich vhodne prispôbiť z hľadiska vplyvu na životné prostredie. Vyššie dane stanoviť automobily starším, alebo tým s vyššou spotrebou prípadne váhou, naopak nižšie vymerať automobily na elektrický, plynový (LPG, CNG) alebo hybridný pohon. Podobne (alebo v kombinácii) sa môžu využiť aj **registračné poplatky** pri prihlasovaní automobilov, ako aj v niektorých krajinách zaužívané pravidelné poplatky za **ročné licencie na prevádzku vozidla**. Krajiny využívajú vyššie dane a poplatky ako opatrenie namierené voči nadmernému dovozu ojazdených automobilov (najmä starých). Aplikujú sa daňové zvýhodnenia pri kúpe menších, úsporenejších automobilov. Iným nástrojom, ktorý má všeobecnejšiu aplikáciu a pomerne široko sa využíva, je **spotrebná daň z motorových palív** (benzínu, nafty). Okrem skutočnosti, že býva významným zdrojom príjmov verejných rozpočtov, býva významnou zložkou konečnej ceny, a tak môže významne ovplyvniť intenzitu využívania automobilu (pri vysokej cene motivácia k menej častému využívaniu). Nie sú ojedinelé ani prípady špeciálnych programov motivujúcich k nahradeniu starých automobilov (ale aj taxíkov, autobusov) novými, šetrnejšími voči životnému prostrediu v mestách pomocou daňových úľav alebo dotácií. Toto bol aj jeden z motívov v pozadí (tým hlavným však bola podpora predaja automobilov) za masívnym „šrotovým“ uvedením v čase finančnej a hospodárskej krízy v r.2008-2010, ktorým odišlo na šrotoviská obrovské množstvo starých automobilov v mnohých krajinách sveta. Príkladom razantného využívania takýchto opatrení sú Hongkong a Singapur s prekvapujúco nízkym vlastníctvom automobilov (pod 100 automobilov na 1000 obyv.). Dosiahlo sa to veľmi vysokými poplatkami (registrácia, ročná licencia) a vysokou cestnou daňou. V niektorých obdobiach registračný poplatok presahoval cenu samotného automobilu. Tento systém je doplnený v Singapure aj kvótami na dovoz a predaj vozidiel a ich následným aukčným predajom podľa najvyššej ponuky (napr. Olszewski, 2007).

Prefaženie vybraných častí miest dopravou sa prejavuje v takmer každodenných kongesciách. Tento enormný tok automobilov sprevádzajú obrovské straty (najmä času) a emisie. Okrem štandardných riešení slúžiacich k zvládnutiu nárastu dopravy v mestách ako sú výstavba nových ciest, lepšie riadenie a organizácia dopravy (stále platí, že najlacnejším riešením je dobre rozmiestnenie dopravných značiek, ak to postačuje), sa k jej regulácii využívajú rôzne podoby **spoplatnenia vstupu – mýta** (angl. congestion pricing/charging/tolls) do týchto častí. Najčastejšie sa pritom jedná o centrá miest, alebo ich administratívne centrá (tzv. CBD). Špecifickou obdobou takéhoto

postupu sú **licencie na vjazd** (za poplatok) do takto špecifikovaných častí miest. Moderné technológie dovoľujú aplikáciu spoplatnenia s využitím elektronických automatických zariadení (angl. electronic road pricing). Ich aplikácie znamenajú vylúčenie dodatočného zdržania či iné ťažkosti s aplikáciou. Technológie súčasne dovoľujú zvýšenými platbami zaťažiť automobily prichádzajúce v čase dopravnej špičky (a naopak bez platby umožniť jazdu napr. v noci či cez víkend). Takáto variabilita sa dá uplatniť nielen podľa časových aspektov, ale aj podľa charakteru vozidla. Asi najsledovanejším príkladom aplikácie spoplatnenia vjazdu (mýta) do centrálnej časti mesta je Londýn. Tu zaviedli spoplatnenie od roku 2003. Pôvodný denný poplatok 5 GBP sa neskôr zvýšil na 8 GBP. Toto umožnilo výrazné zníženie dopravnej záťaže centrálneho Londýna. Napriek prvotným analýzám ukazujúcim ekonomické ťažkosti tohto systému (napr. Prud'homme a Bocarejo, 2005) sa nakoniec ukázal pri dlhodobom hodnotení ako úspešný postup (napr. podľa Transport for London, 2007), ktorý už nasledujú, či plánujú využiť viaceré iné mestá. Aplikácia umožnila rôzne výnimky a zľavy (bývajúcí občania, automobily poskytujúce verejné služby, taxíky, autobusy, vozidlá handikepovaných a pod.). Z efektov okrem zníženia počtu automobilov vstupujúcich do mesta, zrýchlenia dopravy či zníženia emisií, je nezanedbateľný aj finančný prínos, ktorý sa využíva na iné zlepšenia v oblasti dopravy v meste. Z rizík a negatívnych dôsledkov mýtnych systémov, ktorým je potrebné venovať pozornosť, musíme zohľadniť napr. možné sociálne dopady, keďže časti obyvateľov sa takto môže znepriístupniť časť mesta (nevládku znášať takéto dodatočné náklady). Preto je dôležité dosiahnuť a poukázať na skutočnosť, že všetky skupiny obyvateľstva majú z takýchto prístupov prospech (napr. zlepšená verejná doprava ako alternatíva). Iným rizikom je extrémne zaťaženie komunikácií tesne v blízkosti spoplatnenej zóny, vrátane parkovania v týchto už nespoplatnených oblastiach. Bonnel (1995) uvádza aj príklad Oslo, hlavného mesta Nórska, kde primárnym cieľom nebolo regulovanie či redukcia dopravy v centre mesta (tá sa ani nedosiahla), ale získanie prostriedkov na investície do dopravy a dopravnej infraštruktúry.

Nákladná doprava významne zaťažuje dopravný systém mesta, bez nej však mestá vôbec nedokážu fungovať. Fungujúca nákladná doprava je súčasťou podnikateľského prostredia mesta. Môže byť jeho prednosťou i významným limitom. Značné množstvo automobilov rôznej nosnosti neustále prúdi po meste s tovarom, alebo sa po dodaní tovaru vracia prázdna. Je pochopiteľné, že v rámci prevažne preťaženej dopravy v mestách aj tento segment dopravy nemohol uniknúť snahám o regulovanie v prospech trvalej udržateľnosti. Úspech takýchto snáh je možný len pri aplikácii opatrení prijímaných na úrovni národnej, lokálnej, ako i v rámci samotných podnikateľských subjektov (ich vyššia efektívnosť sa môže dať skĺbiť s environmentálnymi opatreniami).

Paleta možných **opatrení voči nákladnej doprave** je pomerne široká. Medzi tradičné, ale čiastočné riešenia patria *časové obmedzenia*. Bežné je vyčlenenie určitých hodín pre zásobovanie a dodávky objemných tovarov (mimo špičky – ráno, v noci). Nezriedka sa vyčleňujú *cesty bez nákladnej dopravy*. Často tvoria „*zóny nízkych emisií*“ (napr. Anderson et al., 2005), kde sa presadzuje doprava tovarov modernejšími, alebo malými automobilmi (menej škodlivými, často elektromobilmi) do malých prevádzok, obchodov a domácností. Iným kritériom využívaným na formulovanie podobných obmedzení (časových, priestorových) býva váha automobilov. Stanovujú sa kvóty na vstup ťažkých nákladných automobilov na vybrané cesty či do vybraných častí miest. Významne sa reguluje a koordinuje preprava stavebných materiálov na stavby v mestách. Čoraz viac sa diskutuje a aj využíva spoplatnenie vstupu do mesta pre nákladné automobily. Prehodnocujú sa zámery a možnosti železničnej a lodnej dopravy voči cestnej v obsluhu mestského priestoru, čo si prevažne vyžaduje silné investície do modernizácie takejto dopravy a ich uzlov. Tu sú však často nutné veľké toky cestujúcich, aby bola takáto infraštruktúra mimo ciest efektívne využitá.

Medzi ďalšie opatrenia patria postupy **racionalizácie distribúcie tovarov** v meste (napr. Sonabend, 2009). Majú za cieľ šetriť náklady, redukovať počet ciest, kongescie a emisie. Do dopravy tovarov pre mesto vstupujú *centralizované sklady, resp. logistické centrá v jeho zázemí*. V nich sa stretáva tovar od rôznych dodávateľov pre odberateľov v meste (najmä v jeho centre). Vďaka tomu automobily nevchádzajú jednotlivito do mesta. Tu prebehne tzv. konsolidácia (preto sa nieke-

dy označujú angl. consolidation centres), znamenajúca predovšetkým vytriedenie rôznych dodávok pre jednotlivých odberateľov v meste. V prípade veľkých odberateľov (napr. veľké obchodné domy) z takýchto centralizovaných skladov následne smeruje dodávka priamo k nim do mesta (za maximálnej vyťažnosti automobilu, ale vo svete niekedy aj vlakom). Iné to môže byť v prípade menších odberateľov kedy smeruje veľká zásielka do „tranzitného bodu“ zvyčajne na okraji mesta. Tu existuje viacero spôsobov *distribúcie na tzv. „poslednej míli“* (angl. last mile distribution). Tovar sa distribuuje menšími, environmentálne šetrnejšími automobilmi priamo k odberateľom, prípadne si tieto odberatelia priamo v tomto bode celé svoje zásielky vyzdvihnú (napr. majú tu svoje „boxy“), prípadne sa auto dodávateľa naplní tovarom aj pre blízke prevádzky, či obchody (ak je to možné). Takto sa dosahuje 50 – 70% úspora jazd do centra mesta (merateľné napr. počtom automobilov, ktoré doviezli tovar do centrálneho skladu a počtom automobilov, ktoré ho previezli ďalej do centra). Tieto logistické centrá sú prevádzkované najčastejšie spoločne viacerými dopravnými spoločnosťami, niekde aj so spoluúčasťou mesta. Tento prístup neznamená stratu flexibility a garantovaného času dodávok. Nezriedka takto postupujú najmä veľké distribučné spoločnosti (napr. DHL, UPS), prípadne spoločnosti, ktoré majú sieťové aktivity (obchodné refazce). Tým môžu byť na druhej strane konkurentom pre všeobecnejšie projekty „konsolidácie“ dopravy tovarov v meste. Problémom je aj lokalizácia takýchto centier, aby boli výhodne dostupné pre mnohých dodávateľov (a nebolo pre nich výhodnejšie ísť priamo k odberateľovi v meste). Otázkou je aj to, či má byť takáto schéma dopravnej obsluhy mesta nejakým spôsobom vynucovaná (distribútori tovarov do mesta by museli využívať túto schému), či k jej užívaniu majú byť nejakými nástrojmi motivovaní, prípadne či má byť doplnkom nejakých iných opatrení (podrobnejšie napr. BESTUFS II, 2005).

Veľkú pozornosť je potrebné venovať **„firemným“ automobilom**, ktorých počet je veľmi vysoký, sú veľmi intenzívne a každodenne využívané na rôzne účely. Veľké korporácie i malí a strední podnikatelia by sa mali zaoberať environmentálnymi dôsledkami svojich dopravných aktivít. Jednou z možností je, že by mali v celkových nákladoch svojich spoločností sledovať dopravné náklady (napr. aj vrátane nákladov spôsobených environmentálnymi opatreniami ako sú napr. rôzne poplatky), čo ich môže motivovať k optimalizácii využívania svojich automobilov a redukcii nákladov. Ako dokumentuje výskum (Corporate Fleet Emissions Survey Report, 2009) realizovaný medzi vyše 300 najväčšími americkými spoločnosťami s firemným autoparkom, vyše 70% z nich má špeciálny program zameraný na zlepšenie ich environmentálnych ukazovateľov (angl. napr. green fleet management). Podľa tohto prieskumu a doporučení Energy Saving Trust (2003), prístupy, ktoré spoločnosti využívajú (mnohé majú niekoľko tisíc automobilov), sú predovšetkým – *znižovanie počtu najazdených kilometrov, redukcia spotreby palív, používanie čistejších palív, vzdelávanie vodičov a zavádzanie úspornejších automobilov*. Možností na konkrétne opatrenia je naozaj pomerne veľa. Patrí medzi ne aj kúpa nových, resp. výmena starších vozidiel za úspornejšie novšie. Spoločnosti optimalizujú veľkosť automobilov, ktoré potrebujú. Systematickejšie sa využívajú biopalivá a elektromobily. Veľká pozornosť sa venuje sledovaniu spotreby vodičov, ich tréningu a motivácii k úspornej technike jazdy. Sleduje sa technika využívania automobilov vodičmi (monitorovaním automobilov) – najmä straty pri behu motorov naprázdno, jazdy pri vysokých rýchlostiach a pod. S využitím moderných informačných a telekomunikačných technológií (GIS, satelitná navigácia) sa optimalizujú plány trás ciest, vrátane vyhýbania sa kongesciám a zbytočným cestám. Pozornosti neuniká technický stav vozidiel (najmä z hľadiska emisií).

Špecifickým problémom je používanie automobilov neurčených na dopravu tovaru či priamo poskytovanie služieb, ale ako **dopravného prostriedku pracovníkmi spoločností**. Jednak sa to týka vyššie postavených pracovníkov, ktorí majú firemný automobil ako súčasť odmeny za prácu. Na druhej strane sú to pracovníci využívajúci vozidlá pri práci (doprava na miesto výkonu práce). Kým jedným z prístupov bolo obmedzenie používania firemných automobilov na privátne účely, naopak iné spoločnosti umožňujú svojim pracovníkom za určitých pravidiel používať firemné auto aj na súkromné účely. Tento prístup umožňuje redukcii počtu automobilov, pretože pracovníci, ktorí majú k dispozícii firemný automobil, nemusia vlastniť automobil privátny (prípadne viac súkromných automobilov). Ak je jedným z cieľov trvale udržateľného rozvoja redukcia počtu automobilov, toto je jeden z možných prístupov ako neznásobovať ich počet. Zamestnávateľia však

môžu pomôcť doprave aj inými rozhodnutiami, napr. prispôsobovaním pracovného času (nevyvolávať tlak na dopravu v špičke a neprispievať ku kongesciám), podporou práce doma a vhodnou lokalizáciou svojich prevádzok.

V mestách sa nesmie zabudnúť na „**parkovaciú politiku**“ (angl. parking policy) a riešenie tohto problému statickej dopravy predovšetkým v centrách miest. Zabúda sa niekedy, že aj prostredníctvom vhodne sformulovanej a efektívne implementovanej parkovacej politiky sa tiež môžu dosiahnuť environmentálne ciele. Pritom aj napr. **poplatky za parkovanie**, najmä vhodne nastavenou výškou, môžu významne redukovať zaťaženie dopravy vo vybraných častiach miest s podobným efektom ako mýto. Treba sa zbaviť vnímania poplatkov za parkovanie len ako zdroja príjmov pre samosprávy. Iný aspekt spomína okrem iných napr. Clarke (2008), keď upozorňuje na významný podiel, ktorý majú na dopravných zápchach automobily „krúžiace“ po mestských komunikáciách pri hľadaní miesta na parkovanie. Možnosť parkovania a cena parkovného ovplyvňujú najmä tých, čo dochádzajú za prácou a potrebujú parkovať dlhší čas (čo znamená vyššie výdavky, najmä ak ich nehradí zamestnávateľ). Albert a Mahalel (2006) upozorňujú, že poplatky za parkovanie môžu byť diferencované podľa dĺžky a miesta parkovania. Môžu však byť vhodne diferencované napr. aj v závislosti od času príchodu na parkovisko (napr. vyššie pre tých, čo prídu v čase dopravnej špičky). Podotýkajú, že na „parkovné“ sú vodiči zvyknutí, na rozdiel od mýtného, ktoré nebýva moc obľúbené.

Dostatok parkovacích miest je potrebný pre fungujúce podnikanie, cestovných ruch, komfort pracujúcich a rovnako ich potrebujú aj domácnosti. Môže byť aj nástrojom podpory podnikania a bývania, ako aj revitalizácie niektorých častí miest (napr. Marsden, 2006). Pri úvahách o parkovaní však nemôžeme zabudnúť na obrovské plochy, ktoré parkoviská zaberajú. Znamenajú obrovské zábery/straty plôch využiteľných na rôzne účely. Podzemné parkoviská či veľkogaráže sú zasa nákladné investície a parkovanie/garáž v nich pomerne drahé. Sú to teda aj parkoviská, ktoré spôsobujú veľakrát nadmernú priestorovú expanziu miest. V mestách nachádzame územia extrémne zaťažené parkujúcimi automobilmi, z toho mnohé na plochách iného určenia (nelegálne parkovanie) často znamenajúce devastáciu prostredia (dobrým príkladom sú staršie obytné súbory, ktoré nerátali s takým nárastom automobilizmu). Môžeme povedať, že aj možnosť parkovania zadarmo a takmer na ľubovoľnom mieste mesta, bez poplatkov či konsekvencií za využívanie plôch iného určenia, významne podporuje rozmach individuálnej dopravy v mestách.

Parkovacia politika sa týka občanov v mieste práce, v mieste bývania, špeciálnu skupinu tvoria návštevníci. Ich potreby parkovania sa odlišujú. Potrebu parkovania riešia aj podnikateľské subjekty – parkovanie svojich automobilov, automobilov svojich zamestnancov, ako aj klientov. Spoločnosti rôznym spôsobom motivujú zamestnancov, aby nepoužívali automobily (príspevky na hromadnú dopravu, podpora spoločného cestovania jedným automobilom alebo opačne, musia platiť parkovacie poplatky samotnému zamestnávateľovi), a tak spoločnosť nemusela poskytovať (prenajímať) toľko parkovacích miest. Špecifický je problém parkovania zadarmo v mieste bývania, čo je očakávaný štandard, ale nie vždy ľahko dosiahnuteľný v mestách. Mestá musia regulovať aj toto parkovanie (napr. len jeden automobil na domácnosť či poplatky za parkovacie miesto), hoci to vyvoláva často nevôľu obyvateľov (citlivé je na parkovanie napr. bývanie v centrách miest). Pre návštevníkov mesta je potrebné tiež mať parkoviská, ale jedno z riešení je „park and ride“ (P+R) – možnosť zaparkovať na odstavnom parkovisku a ďalej cestovať do centra (často za zvýhodnené cestovné) či za pamiatkami hromadnou dopravou. Špecifickou kapitolou je cestovanie za nákupmi. Tu je „únik“ za dostatkom parkovacích plôch na okraji miest jednoznačný. Dostatok dobre dostupných parkovacích miest priamo pri obchodných centrách je konkurenčnou výhodou.

Je potrebné podotknúť, že problém parkovania sa týka aj cyklistov (aj u nás), ktorí si nemajú kde bezpečne odložiť bicykle (doma, v blízkosti pracoviska, v meste). Prístup k parkovaniu si preto vyžaduje integrovaný a prepracovaný prístup, kombinujúci rôzne ciele, v rôznych častiach mesta. Za parkovanie bývajú zodpovedné samosprávy, ale konkrétne formy riadenia a poskytovania parkovania môžu byť rôzne, vrátane aktivity súkromných subjektov. Kým napr. veľkogaráže, veľké parkovacie domy prevádzkuje zvyčajne súkromný sektor, „park and ride“ sys-

témy sú zväčša pod kontrolou samospráv a ich podnikov hromadnej dopravy (kombinujú správu parkoviska s využitím hromadnej dopravy).

Všetky opatrenia v doprave, jej regulácia, súvisiace poplatky a dane si vyžadujú precízne legislatívne zabezpečenie, spoľahlivé technologické zvládnutie a dostatočne efektívny systém vynútenia si rešpektovania týchto opatrení. Kontrola dodržiavania pravidiel, kvalitné monitorovacie systémy (prevažne kamerové), pokuty a ich efektívny výber (polícia, súdny systém) sú nutnou podmienkou ich úspešnosti. Náročné to býva napr. na prioritných pruhoch na mestských komunikáciách. Všetky opatrenia však musia byť realizované v rámci realistických ekonomických dimenzií návratnosti vložených prostriedkov a krytia prevádzkových nákladov, aby sa nestali značne nákladnou politikou, zafažujúcou verejné rozpočty, či nakoniec neúspešným opatrením. Je nešťastím mať pri takýchto náročnejších opatreniach len environmentálny úspech a súčasne finančný neúspech. Takáto situácia býva dlhodobo neudržateľná. Opatrenia musia podliehať komplexným environmentálnym a finančným hodnoteniam, aby boli naozaj prínosné. Mnohé účinné opatrenia v prospech trvalo udržateľnej dopravy v mestách sú skôr výsledkom racionálnych ideí, úsilia, iniciatívy, koordinácie, a nie gigantických kapitálových investícií. Príkladom vhodných investícií môže byť napr. vhodne umiestnené kruhové objazdy, zvyšujúce bezpečnosť na cestách. Aj s ohľadom na veľmi významný vplyv, ktorý doprava má na životné prostredie sa doporučuje samosprávam formulovať a implementovať stratégie trvalo udržateľnej dopravy. Tento prístup je doporučovaný napr. inštitúciami EÚ (v rámci Thematic Strategy on the Urban Environment, 2006).

6.4.3. Individuálna, hromadná doprava a občan

Jednou z najvážnejších výziev pre mestá je zvládnutie rozsahu automobilovej dopravy a presadenie väčšej váhy hromadnej dopravy. Dobre fungujúca alternatíva k individuálnej automobilovej doprave môže presvedčiť ľudí, že nie je dôvod vlastniť automobil (prípadne vlastniť len jeden a nie dva či viac), pretože ho využívajú veľmi málo, takže je to drahá a nevyužitá investícia. Cieľom je znížiť počet individuálnych dopravných prostriedkov, jazd na cestách a zvýšiť využívanie hromadnej dopravy. Používanie automobilu znamená pre mnohých len kontrolu priamych vlastných nákladov – nákladov obstarania a nákladov vynakladaných počas prevádzky na benzín, údržbu, poistenia, diaľničné poplatky a pod. Nesmieme zabudnúť, že v nákladoch používania automobilu nie je zakomponovaný celý rad ďalších externalít tejto prevádzky so svojimi plnými nákladmi – emisie a ich dôsledky, náklady na výstavbu komunikácií, dopravnú políciu atď. Dnes je k dispozícii viacero prístupov, ktoré posilňujú schopnosť verejnej dopravy konkurovať individuálnej automobilovej doprave v mestách. Viaceré krajiny sa opierajú o dobrú tradíciu využívania a dobré fungovanie cestovania hromadnou dopravou. Veľkou hrozbou však je absentujúca modernizácia, nedostatočný komfort, neustále rastúce cestovné či rôzne podoby nespoľahlivosti (napr. častá nepresnosť). Dopravné systémy by súčasne nemali byť v pozícii buď – alebo, ale mali by umožniť aj multimodálnu dopravu s využitím automobilu a efektívnym prestupom na prostriedok hromadnej dopravy.

Cestovné a jeho výška je jedným z hlavných faktorov rozhodovania o využívaní mestskej hromadnej dopravy. Ak odhliadneme od diskusií o potrebe dostatočne nízkeho, dostupného, k používaniu motivujúceho cestovného, je jednou z novších a masívne používaných stratégií integrácia viacerých druhov dopravy v meste do integrovaného systému s *jedným – integrovaným cestovným*. Jeden cestovný lístok či predplatný lístok umožňuje používať dopravné prostriedky nielen rôznych, druhov ale i viacerých hromadných prepravcov, ktorí si zjednotili technológie platby cestovného. Dobre zladené systémy rôznych dopravcov, s vhodne zvoleným cestovným (napr. zľavy na dlhšie časové lístky) môžu zlepšiť aj ekonomické výsledky poskytovateľov verejnej dopravy. V mnohých mestách to má podobu „smart“ kariet umožňujúcich ich využitie aj na viacero iných účelov (využitie iných verejných služieb a zariadení).

Vďaka možnostiam aplikácie informačno-telekomunikačných technológií je možnosť poskytovať cestujúcim **informácie o doprave v reálnom čase** vďaka nasadeniu tzv. inteligentných dopravných systémov. Tie sa môžu týkať jednak prevádzky liniek verejnej dopravy, ako aj zafažovanosti

vybraných ciest či voľných miestach na parkoviskách. Tie sú dostupné nielen v miestach uzlov a línii dopravy, ale často aj v podobe dostupnej mobilnými prostriedkami (mobilné telefóny, navigačné zariadenia na automobiloch). Dostatok informácií umožňuje z rôznych strán optimalizovať rozhodovanie účastníkov dopravy a jej riadiacich prvkov. Rozvoj v tejto oblasti a možné aplikácie sa presadzujú veľmi rýchlo.

Cesty, ako aj ich jednotlivé pruhy sa v súčasnosti začínajú čoraz viac **separovať podľa užívateľov**. Jednotlivé pruhy alebo separované cesty slúžia osobným automobilom, nákladným automobilom, hromadnej doprave, cyklistom či osobitne chodcom. Toto rozčleňovanie býva dopĺňované systémom preferencií – prioritizáciou jedných druhov dopravy pred inými (najmä verejnej pred individuálnou), zavedenou predovšetkým na kľúčových križovatkách a hlavných cestách (napr. vyhradený pruh pre autobusy hromadnej dopravy). Cieľom je zabezpečiť dostatočnú plynulosť premávky a bezpečnosť preferovaných druhov dopravy (verejná, cyklistická) aj na úkor individuálnej dopravy.

Viacere iniciatívy smerujú k obmedzeniu vlastníctva automobilov. Jednou z nich je využívanie „**carsharing**“ – využívanie jedného automobilu viacerými obyvateľmi mesta na princípe rezervácie. Systém sa rozvinul do podoby flexibilnej dostupnosti automobilu bez jeho vlastníctva najprv vo Švajčiarsku a Nemecku. Ako uvádzajú Goldman a Gorham (2006), viaceré mestá tento systém podporujú určitými výhodami, ako napr. výhodnejším a rezervovaným parkovaním. Tento systém býva niekedy kombinovaný s iným systémom, tzv. „**bývanie bez automobilu**“ tiež s výhodami pre domácnosti bez automobilu zo strany samospráv. Podstatný prínos „carsharing“ je v redukovaní nárokov na parkovanie v mestách, redukujú sa aj obstarávacie a ďalšie náklady následne nedostatočne využitých automobilov (bežne mnohé automobily najazdia len niekoľko tisíc kilometrov ročne, pravidelne sa platia iné poplatky). Participujúci viac využívajú iné spôsoby dopravy (verejnú dopravu), keďže svoje cesty plánujú prostredníctvom rezervácií, čím obmedzujú „spontánne“, neplánované jazdy. Ako uvádza Katzev (2003), organizácie (družstvá, ale aj podnikateľské subjekty) poskytujúce carsharing kalkulujú s 10 – 15 členmi na jeden automobil (tzn. namiesto 10 – 15 automobilov im stačí jeden). Netreba si ho zamieňať s prenájomom automobilu. Pri dobre rozvinutom systéme zdieľania automobil parkuje neďaleko miesta bývania či pracoviska. Súčasne treba uviesť určité obmedzenia, ktoré sú s takýmto modelom zdieľania automobilov spojené (potreba rezervácie, vrátiť automobil načas na určené miesto atď.). Iným systémom s čiastočne podobnými ambíciami je napr. spoločné cestovanie jedným autom viacerými účastníkmi na jednej trase (angl. ride-sharing), často využívané kolegami z toho istého pracoviska, či susedmi, ktorí majú aspoň časť cesty spoločnej (automobily nie sú obsadené jedným cestujúcim). To môže byť podporené prednostnými pruhmi pre „viac obsadené automobily“ na komunikáciách v meste (angl. high occupancy vehicles lanes).

Nevyhnutným dôsledkom mnohých opatrení v prospech trvalo udržateľného rozvoja v oblasti dopravy (napr. mýtna na vjazd do centier) je nárast využívania verejnej dopravy (autobusy, trolejbusy, električky, metro). Opatrenia by v optimálnom prípade mali byť uvádzané do praxe paralelne – s opatreniami proti rastu automobilovej dopravy by mali byť súčasne uvádzané do praxe aj výrazné zlepšenia v hromadnej doprave. Tie by mali byť orientované v prospech skvalitnenia služieb zákazníkom, s prijateľnou cenou a spojené s využívaním moderných prvkov riadenia prevádzky. Týkať by sa mali spoľahlivosti (kvalitné dopravné prostriedky), bezpečnosti, komfortu a čistoty, presnosti, prepojenosti liniek, ale aj čistých a dobre umiestnených zastávok, frekvencie spojov, možnosti sedieť počas cesty, nie príliš dlhého cestovania, informovanosti cestujúcich, ústretového personálu (vodiči) atď. (napr. Too a Earl, 2009). V oblasti riadenia verejnej dopravy ide nielen o zabezpečenie vyššie spomenutých cieľov, ale aj o samotnú dopravu – spoľahlivý a bezpečne jazdiaci personál (šoféri), priority pre verejnú dopravu v podobe vyhradených pruhov, prednosť na svetelných križovatkách, až po segregáciu vybraných druhov a liniek dopravy. K významným cieľom patrí aj dostatočná rýchlosť a plynulosť verejnej dopravy. Takéto prístupy potom môže verejnosť prijať ako úspešnú aplikáciu opatrení a tieto druhy dopravy využívať trvalo.

Doprava je významným prvkom podieľajúcim sa na celkovej spokojnosti obyvateľov so životom v meste. Pre nich patrí ku kľúčovým hodnotám viacero aspektov dopravy – najmä *dostupnosť* (jednak finančná, ale aj dostupnosť k práci, voľnočasovým aktivitám, voľným plochám, parkova-

niu, vzdialenosť k zastávke verejnej dopravy), *zdravie a kvalita životného prostredia, bezpečnosť, uplatnenie sociálnej rovnosti* a pod. Jednou z možných priorít budúceho vývoja je zrovnoprávnenie automobilov, bicyklov a pešej dopravy. Stále si málo ľudí uvedomuje, že aj ísť pešo či na bicykli je tiež doprava. Ak však môžeme obmedziť cestovanie, vhodné je necestovať vôbec a preto by podpora „práce z domu“ (angl. telecommuting) tiež mohla napomôcť odbremeniť preťažené cesty a prostriedky hromadnej dopravy. Iným prístupom by mohol byť naozaj *flexibilný trh s nehnuteľnosťami*, ktorý by umožňoval aspoň časti pracujúcich sťahovať sa bližšie k miestu práce, a tak redukovať náklady a čas cestovania. Je dôležité odlišovať používanie automobilu od jeho vlastníctva. Obmedzenie možnosti používať automobil ovplyvní záujem o jeho vlastníctvo. Používanie automobilov je ovplyvňované mnohými okolnosťami súčasného života, ale musíme rešpektovať existenciu významných potrieb mobility – pre dochádzkou za prácou, nákupmi, službami, rekreáciou.

Pri úvahách o masovom využívaní automobilov a využívaní hromadnej dopravy nie je možné obísť **symbolický charakter**, ktorý automobil stále pre ľudí má. Jednak je to prejav oslobodenia človeka, potvrdením jeho individuality, ako i vyjadrením jeho sociálneho statusu. Je preto potrebné dosiahnuť vo verejnosti pozitívne vnímanie cestovania hromadnou dopravou. Používanie hromadnej dopravy nemôže byť v spoločnosti chápané ako „druhotriedne“ (aj keď stav tomu niekedy nasvedčuje), jej stav by nemal k takémuto vnímaniu napomáhať. Bez vyššie spomenutých nárokov sa tento posun v percepcii ťažko dosahuje. Obyvatelia veľmi pozorne vnímajú všetky zmeny v doprave a reagujú na základe prínosu, ktorý to pre nich (či ich domácnosti) predstavuje. Je známe, že zlepšenie kvality cestnej infraštruktúry, jej kapacity, zvýšenie rýchlosti a zníženie času napr. cesty do práce vďaka rozsiahlym investíciám vedie k rozšíreniu priestoru zázemia mesta. Opačne, zlepšenia v hromadnej doprave by mohli pritiahnúť nových cestujúcich. Rovnako nemôžeme automaticky počítať s nadšením verejnosti spojeným so zavádzaním vybraných opatrení, ktoré často pre nich znamenajú zmenu zvyklostí v doprave a sú sprevádzané dodatočnými výdavkami (napr. poplatky za vjazd do centra) v ich rodinných rozpočtoch. Súčasne takéto opatrenia znamenajú aj politické riziko pre miestnych poslancov za jeho zavedenie. Preto presadzovanie zmien v prospech trvalej udržateľnosti vôbec nemusí byť jednoduché. Zodpovední politici a občania však musia tieto zmeny presadzovať.

Obyvatelia miest musia často čeliť v rámci tlaku na kapacity cestnej infraštruktúry a parkovanie v meste **veľkej strate otvoreného priestoru** (bez automobilovej dopravy). Priestor zviazaný s dopravou značne obmedzuje veľkosť priestoru využiteľného pre iné aktivity v mestách. Doprava rovnako ovplyvňuje správanie sa ľudí. Cesty sú často pre vysokú hustotu premávky pre chodcov nepriechodné. Veľké obmedzenia sa týkajú detí, ktoré musia byť pod nepretržitým dozorom. Doprava a automobily parkujúce na krajniciach komunikácií obmedzujú sociálne kontakty. Ulica ako sociálny priestor, miesto osobnej komunikácie a stretávania v mnohých prípadoch zmizla, zostala z nej len „cesta“. Hluk a emisie vedú k nutnosti zatvorených okien a následne k potrebe zavádzania energeticky náročných systémov vetrania a čistenia vzduchu. Preto je vhodné presadzovať existenciu určitých plôch bez automobilov, len pre peších (a cyklistov), najmä v obytných zónach. Tento prístup však čelí tlaku výstavby a pokusov o maximalizáciu výnosov, ktorý je možné dosiahnuť jeho intenzívnym zastavaním a dopravným obslužením územia. Mestá pristúpili z viacerých dôvodov k vyčleňovaniu peších zón, tie však pokrývajú len ich minimálne časti najmä v ich centrách. Tieto trvalé pešie zóny bývajú v mnohých mestách rozširované na ďalšie časti miest, niekedy napr. len počas víkendov. Iné opatrenia sa týkajú zón s prevažujúcim bývaním (napr. Bonnel, 1995). Typické je „zvoľňovanie dopravy“ – značné zníženie povolenej rýchlosti až na 20 – 30 km/h. Sem sa aplikujú aj iné „fyzické“ prostriedky ako retardéry, farebné odlíšenia prechodov či zúženie ciest v prospech chodníkov pre peších a cyklistov. Fyzické zábrany sa aplikujú, aby sa zabránilo svojvoľnému parkovaniu „hocikde“, resp. „všade“.

Stále si treba uvedomovať, že mesto môže byť ideálnou formou pre nemotorizované cestovanie, ak je relatívne kompaktné. Pomerne veľké preťaženie dopravy vychádza z nemožnosti nájsť bývanie bližšie k miestu práce i preto, že nefunguje trh bývania. V mnohých funkciách mesta je určitým východiskom ich **decentralizácia** do viacerých lokalít dosiahnuteľných bez používania automobilu, skrátenie cestovania a pod. Je potrebné sa vyhnúť extrémnej centralizácii dôležitých

funkcií v centrách miest, postupovať prostredníctvom formovania „satelitných“, ľahšie dostupných centier prepojených vysokokapacitnými dopravnými koridormi, najmä pre verejnú dopravu. K týmto vedľajším centrá a dopravným líniam je potrebné priblížiť služby, inštitúcie, miestny priemysel a uľahčiť ich dostupnosť pre obyvateľov. To súčasne znamená decentralizáciu časti pracovných miest s lepšou dostupnosťou. Sprevádzať by to mala motivácia hľadať miesto bývania bližšie k cieľom základných a často používaných potrieb domácností (práca, služby, voľný čas). Súčasné trendy vo vývoji maloobchodnej siete smerom k hypermarketom na okraji veľkých miest nútia používať na nákupy automobily. Znamenalo to síce uvoľnenie centier miest, ale je to určitý kompromis. „Mega-hyper“ tendencia vynucujúca si cestovanie automobilom, často naprieč mestom, s veľkými parkoviskami sa prejavuje i u nemocníc, škôl, voľnočasových zariadení atď. Zvažovanie rozmiestnenia takýchto zariadení a ich dimenzia sú dôležité.

Je známe, že najmenej poškodzujúci, najmenej energeticky náročný a na obstarávacie náklady prijateľný druh dopravy je **bicykel**. Mnohé mestá sú úspešné v rozvíjaní bohatej siete segregovaných, bezpečných ciest pre cyklistov (nielen nejasne vyznačených trás) plne integrovaných do systému cestovania za prácou a do škôl. Tie bývajú často podporované fungujúcou sieťou vybudovaných a zabezpečených „parkovacích miest“ pre bicykle. Presadzuje sa možnosť požičať si bicykle rozmiestnené na stanovištiach po meste (vrátane obdoby „carsharing“ ako „bikesharing“). Všeobecne akceptácia bicykla ako dopravného prostriedku v mnohých mestách však chýba a zostáva vnímaný skôr len ako prostriedok v rámci trávenia voľného času a nepodporuje sa jeho používanie ako prostriedku každodennej dopravy. Bráni tomu absencia dostatočnej siete bezpečných ciest pre cyklistov. Je málo príkladov dôraznejšej reorganizácie a investícií do dopravných sietí v mestách v prospech rozšírenia cyklistickej dopravy aj na Slovensku.

Ďalší postup v smere k uvoľneniu rigidných schém v doprave má svoj významný politický rozmer a vstupujú do toho i významné záujmy tých kruhov, ktoré profitujú zo súčasnej, expandujúcej motorizovanej spoločnosti. Títo protagonisti majú podobu „cestnej lobby“ – ľudí reprezentujúci podnikateľské záujmy tých, čo vyrábajú automobily, tých ktorí ich „napájajú“ (nafta, benzín), tých, ktorí profitujú z výstavby cesty, ako aj tých, ktorí vlastnia automobily najmä ako zdroj obživy (napr. dopravné spoločnosti). Títo i s pomocou „motoklubov“ drobných majiteľov vyvíjajú tlak na investície do ciest a vyšší predaj automobilov. Správajú sa skôr tak, aby sa zaužívaný chod ich „podnikania“ či fungovania nemenil (vrátane súvisiaceho profitu). Hoci náznaky zmien už dnes pozorujeme, ich dynamika je pomalá.

Z makroekonomického hľadiska sa ťažko čelí tlaku automobilizmu, ak dostatočne nefungujú iné faktory rozvoja ekonomiky. Výroba štandardných automobilov a výstavba infraštruktúry je v určitej etape rozvoja zaiste významným faktorom rozvoja. Je otázkou politickej vôle, zodpovednosti všetkých zúčastnených a ekonomických okolností, či sa podarí v priebehu nasledujúcich desaťročí naozaj presadiť dostatočne masovo inovatívne technológie ako hybridný pohon, autá na elektrický či iný pohon (napr. na báze vodíka). Nemôžeme očakávať ani ústup od investícií do dopravnej infraštruktúry, pričom je potrebné presadzovať sofistikovanejšie riešenia.

6.5. ZELENÉ PLOCHY V MESTÁCH – POĽNOHOSPODÁRSTVO A PARKY

Napriek tomu, že najtypickejším znakom miest je ich vybudovaná „kamenná“ fyzická štruktúra, ich súčasťou sú aj pomerne rozsiahle zelené plochy vegetácie rôzneho určenia. Tieto plochy tvorí jednak mestská zeleň ako súhrn všetkých verejne dostupných zelených plôch v priestore mesta, ako aj zelené plochy vo verejne bežne nesprístupnených priestoroch v meste (napr. private záhrady, záhradníctva, farmy a pod.). Podstatnú časť tvorí zeleň v parkoch, na námestiach, uliciach, cintorínoch, ihriskách, ako aj nábrežia riek, chránené územia, lesy či poľnohospodárske

plochy v kontakte so zastavaným územím. Supuka (2003) uvádza na území mesta štyri základné kategórie vegetácie – *prvky prirodzenej vegetácie* (potenciálnej i reálnej), *prvky synantropnej vegetácie* (na plochách ovplyvnených človekom, najčastejšie rastliny ruderalných, prípadne segetálnych spoločenstiev), *prvky antropogénnej vegetácie* (dostali sa tam pričinením človeka) a *prvky aranžovanej a priebežne manažovanej vegetácie* (parky, záhrady, aleje a pod.). Ich rozsah je v mestách veľmi diferencovaný, podobne ako ich štruktúra či kvalita. Ich zanedbanosť indikuje nedostatočné fungovanie samosprávy, alebo nedostatočnú pozornosť a nevhodné správanie komunity žijúcej v ich blízkosti.

Zelené plochy zohrávajú obrovskú úlohu v živote mesta z rôznych aspektov. Sú mestám prospešné najmä z hľadiska klímy – udržiavajú vlhkosť, znižujú teploty v lete, zachytávajú prach a emisie, ovplyvňujú prúdenie vzduchu a pod. Pozitívne zasahujú aj do vodného režimu v mestách – pomáhajú zachytávať dažďovú vodu, pôsobia proti erózii, zosuvom, povodniam (napr. Deelstra a Girardet, 1999). Mnohé z nich majú nielen prírodné, ale aj estetické kvality, sú symbolmi miest, súčasťou ich tradície. Sú príjemným a prirodzeným miestom rekreácie, športu a trávenia voľného času. Kladne vplyvajú na zdravie občanov (fyzické, psychické), sú priestorom sociálnych kontaktov (lákajú ľudí), ako aj udalostí rôzneho charakteru. Z ekonomických hľadísk sa konštatuje pozitívny efekt napr. zhodnotenie nehnuteľností v blízkosti udržiavaných zelených plôch, ako aj zvýšenie atraktívnosti mesta ako miesta podnikania.

Diskusia o **efekte zelených plôch na trvalú udržateľnosť** nie je jednoznačná. Existencia väčších zelených plôch, či rozľahlých parkov vedie k väčšej disperzii celého zastavaného územia mesta, sprevádzanej väčším využívaním automobilov, väčším znečistením a aj vyššími nákladmi na výstavbu infraštruktúry. Jestvuje preto určitý tlak na zelené plochy v rámci tejto predstavy trvalo udržateľného mesta. Existencia väčších parkov so zeleňou akoby odporovala predstave kompaktnosti. Ako však uvádza Jim (2004), ak sú zelené plochy obmedzené, kompaktné mesto sa stáva antitézou „zeleného mesta“. Aj pri aplikácii tohto konceptu by mestá mali mať rozumný rozsah a kvalitu zelených plôch. Jedným z východísk je orientácia na stromy ako jeden z kľúčových elementov mestskej zelene. Nemôžeme sa preto čudovať, že zdrojom mnohých environmentálnych konfliktov v dnešných mestách je „boj o stromy“. Samozrejme to neznamená odmietanie parkov, alebo iných zelených plôch, len sa zvažuje vhodná forma a dimenzia. Tradičné formálne parky sú prevažne dostatočne udržiavané a chránené, nie sú však postačujúce. Zelené plochy sú pod tlakom intenzívneho využitia plôch menšie, nerovnomerne rozmiestnené a izolované. Jim (2004) upozorňuje, že nejde ani tak o rozlohu a počet, ako o rozmiestnenie a kvalitu zelene. Nie je dobré uspokojovať sa len s udržiavanými plochami zelene, ale pozornosť musí smerovať na mnohé menej udržiavané a potenciálne plochy. Východiskom je zameranie sa v prospech stromov na uliciach, pozdĺž riek, v záhradách i na chodníkoch. Prednosť majú mať stromy obsahujúce lineárne zelené štruktúry ako sú promenády a bulváre. Stromy by mali byť súčasťou peších zón a rekreačných území. Hovorí sa preto aj o mestských zelených sieťach (angl. urban green networks). Zdôrazňuje sa potreba koncentrácia zelene, ktorá by mala byť dostupná chodcom v dimenzii niekoľkých sto metrov.

Viaceré nové predstavy a prístupy sú využívané pri **príprave, správe a údržbe zelených plôch**. Mnohé mestá majú svoje „Stratégie mestskej zelene“ (angl. Urban Green Space Strategy, napr. Greenkeys, 2008). Jednou z prvých požiadaviek je mať všetky plochy zelene zachytené a sledované. Plány zelene by mali byť vyžadované pri nových investíciách a byť plne dodržiavané. Mala by byť vyžadovaná dostatočná starostlivosť o zeleň, jej ochrana od vlastníkov a správcov plôch (z viacerých dôvodov sa to týka aj majiteľov súkromných zelených plôch). Pozoruhodné zmeny vo vnímaní zelene v mestách charakterizoval napr. Hebbert (2008). Dominantné poslanie v tejto sfére majú samosprávy, ktoré sa musia vyrovnávať s dvoma hlavnými problémami. Prvým je skutočnosť, že s priestorovou expanziou miest narástli aj zelené plochy o ktoré by sa mali starať a udržiavať ich. To znamená pomerne značné výdavky. Dôsledkom bol ústup od náročnejšie udržiavaných, pestrých a multifunkčných zelených plôch, k ľahšie a lacnejšie udržiavaným monokultúram (najmä trávniky) s menším počtom stromov, kríkov, či kvetov, parkovej architektúry a pod. Záhradníkov „vystriedali“ kosačky, permanentnú starostlivosť občasné zásahy, pričom bežne absentuje systematický dohľad. Časť priestorov sa znehodnotila, v mnohých prípadoch sa stala sociálne rizi-

kovým priestorom. Mestská zeleň sa dostala viac na okraj záujmu mestských politikov. Druhým problémom (vychádzajúc napr. z Chisholm, 2004) je intenzívny stavebný rozvoj miest. Ten je ovplyvnený silnou pozíciou developerov či iných aktérov so snahami o maximalizáciu zisku z vlastníctva plôch v meste. Takýto rozvoj sa deje na úkor zelene. Samosprávy miest si pre sprievodný rast cien pozemkov len ťažko môžu dovoliť kúpiť nové plochy, v ktorých by presadili určité formy zelene. V postsocialistickom kontexte zasa nie sú schopné takéto plochy udržať kúpou od reštituentov, ktorí majú iné predstavy o využití svojich pozemkov. Tento princíp – verejné vlastníctvo zelených plôch, ich akvizícia, je pritom kľúčovým nástrojom vstupu do regulovania takýchto priestorov. Súčasne samosprávy majú len menšie nástroje na presadenie výraznejších podielov zelene do komerčných developerských projektov, hoci rôzne plánovacie nástroje sú bežné. Špecifickým nástrojom je odkúpenie „práv na výstavbu“ (angl. transfer of development rights – TDR), ktoré ochráni takúto lokalitu od stavebného rozvoja a môže byť využitá ako zelená plocha. Je to však tiež pomerne nákladný a administratívne komplikovaný postup, vrátane ťažkostí zo strany vlastníkov (napr. Bengston et al, 2004). Znamenajú kompenzáciu majiteľa pozemku napr. pod parkom z limitovaného využitia jeho pozemku. Napriek ťažkostiam sa mestá snažia zväčšiť rozsah prístupných zelených plôch i vo svojich centrách, vrátane nových rozvojových projektov (príklad Bostonu prezentoval Tajima, 2003). Je to súčasťou ich snáh o zlepšenie kvality života obyvateľov a posilnenie pozície v interurbánnej konkurencii. Stáva sa to stratégiou k pritiahnutiu investorov, podnikov a podnikateľov, návštevníkov i obyvateľov.

Viacerí autori (napr. Thompson, 2002) upozorňujú na obrovskú úlohu otvorených priestorov v mestách (parkov, promenád) v modernej spoločnosti pri budovaní demokracie, presadzovaní rovnosti. Upozorňujú na fundamentálnu potrebu človeka na kontakt s prírodou. Mestá stále potrebujú parky, rovnako ako aj námestia či ulice s kaviarňami a pod. Názory oscilujú od preferencií k prepracovaným upraveným parkom, k parkom bližším neupravovanej, neštylizovanej prírode. Využitie najrôznejších nevyužitých, ale lepšie dostupných zelených plôch má pre obyvateľov veľkú cenu a má cenu aj pre ochranu diverzity a iné efekty očakávané od zelených plôch. Cieľom nemusí byť len vytváranie nových, perfektne upravených parkov. Vyjadrením podobných trendov sú iniciatívy o „*sprírodnenie*“ takýchto plôch mesta (angl. urban naturalisation) ich navrátením do prirodzenejšieho stavu využitím prirodzenej miestnej vegetácie patriacej k danému regiónu. Napr. Chisholm (2004) upozorňuje, že zelené plochy v mestách Severnej Ameriky sú často fragmentované, bez ekologickej hodnoty, dominujú monokultúrne trávniky s minimom biodiverzity. Spolu s celkovým nedostatkom zelených plôch v mestách to viedlo k nárastu vstupu občanov do procesov týkajúcich sa zelených plôch a k ich spolupráci s predstaviteľmi miest v tejto sfére. Supuka (2003) uvádza, že na území každého mesta je zmapovaných 10-25% takýchto prirodzených kategórií vegetácie, pričom sú napr. znakom diverzity prostredia, obohacujú biodiverzitu a predstavujú genofondovú základňu. Na takéto ciele je zamerané aj formovanie *komunitných miestnych pozemkových fondov* zameraných na „fundraising“ – získavanie prostriedkov na kúpu a údržbu zelených plôch. Tie prijímajú napr. do daru pozemky za účelom zachovania alebo rozšírenia rozsahu zelených plôch v meste. Iným špecifikom je presun časti verejných zelených priestorov pod správu blízkych priestorových spoločenstiev občanov (žijúcich v susedstve), aby sa tak zabránilo ich znehodnoteniu. To je niekedy sprevádzané až s ich zneprístupnením pre občanov mimo komunity starajúcej sa o zeleň (napr. bývajú aj oplotené).

V kontexte zelených plôch nemôžeme obísť **vzťah mesta a poľnohospodárskej výroby a produkcie potravín**. Mestá sú výrazne závislé od zásobovania potravinami, ako aj vstupnými produktmi na ich výrobu z priestorov mimo mesta. Musíme si byť vedomí, že vysoký dopyt po potravinách v mestách je jedným z činiteľov degradácie rurálnych území neraz v značnej vzdialenosti (nehovoriac o ďalších dôsledkoch sprevádzajúcich napr. monokultúrnu špecializáciu, využívanie chemických prostriedkov a pod.). Nezanedbateľnou negatívnou črtou je aj značný rozmer dopravy potrebnej na zásobovanie miest so všetkými negatívnymi sprievodnými javmi. V rámci snáh o trvalú udržateľnosť sa preto formujú aj pozitívne prístupy orientované na úlohu miest v tejto oblasti. Smerujú k zvýšeniu miery poľnohospodársko-potravinovej sebestačnosti v rámci mesta, hoci je jasné, že to nie je možné v plnej miere a význam zásobovania nielen z blízkeho zázemia, ale aj z väčších vzdialeností zostane veľký. Podľa takýchto predstáv zásobovanie poľnohospodár-

skými produktmi by sa malo diať z čí najbližších zdrojov. To znamená pestrú produkciu poľnohospodárstva na území mesta, podobne ako v jeho najbližšom zázemí, s možnosťou uspokojovať čo najväčší možný rozmer dopytu v meste. V centre pozornosti je ľahká dostupnosť čerstvých potravín, pričom aj spracovanie a produkcia významnej časti potravín by sa mala diať v meste. To môže byť náročnejšia úloha, keďže potraviny sú jednou z rozhodujúcich zložiek ovplyvňujúcich zdravie obyvateľstva a prostredie mesta sa najvhodnejším nezdá. Poľnohospodárstvu v mestách sa napriek zložitosti problému venuje čím ďalej tým väčšia pozornosť. Umožňuje to aj veľká rozloha mnohých miest, ktorú netvorí len kontinuálne zastavané územie. Rovnako, bezprostredne za okrajom zastavaného územia často nachádzame značné plochy slúžiace poľnohospodárstvu.

Často sa upozorňuje (napr. Deelstra a Girardet, 1999; Lieberherr-Gardiol, 2009), že **poľnohospodárska produkcia v mestách je dôležitá z viacerých aspektov trvalej udržateľnosti**. Okrem zásobovania obyvateľstva svojou čerstvou produkciou je to aj *zdroj pracovných miest*. Súčasne znamená v prípade mnohých miest významný *nástroj boja proti chudobe a nedostatku základných potravín* pre domácnosti. Poľnohospodárska produkcia a potravinárske zásobovanie môže byť pomerne významným sektorom miestnej ekonomiky. Nemôžeme zabudnúť, že priestory poľnohospodárskej produkcie, to je aj veľký počet záhrad a malých fariem. V nich nachádzame množstvo stromov, kríkov, plôch na pestovanie zeleniny atď. vo veľmi variabilnej skladbe. To dáva mestám špecifický *kolorit a prítlačivosť*, ale znamená aj *ochranu diverzity*, keďže poskytujú priestor na život mnohým biologickým druhom (napr. Gaston et al., 2005). Takéto aktivity sa významne podieľajú na zlepšovaní kvality ovzdušia a mikroklimy. Pestovanie v záhradách, záhradkách je aj vhodnou *formou trávenia voľného času a formou rekreácie*. Určitá miera sebastačnosti mesta v produkcii potravín sa môže vhodne prejavovať za niektorých kritických situácií. Pozitívne sa môže poľnohospodárska a potravinárska produkcia prejavovať v *odpadovom hospodárstve*, keďže časť odpadu je použiteľná v rôznych formách poľnohospodárskej produkcie. Rôzne formy recyklácie a kompostovania umožňujú vrátiť veľké objemy odpadu späť do pôdy a dokonca zvýšiť jej produkčnú schopnosť. Za určitých okolností sa časť odpadu dá využiť na kŕmenie hospodárskych zvierat. Poľnohospodárska produkcia môže viesť k užitočnému využívaniu plôch predtým nevyužitých, zanedbaných a zdevastovaných.

Poľnohospodárske činnosti v mestách čelia viacerým **hrozbám a rizikám**. Základným predpokladom produkcie potravín v meste je nízka miera jeho znečistenia, aby sa zabránilo kontaminácii vyprodukovaných potravín. Bez vyriešenia týchto rizík tu poľnohospodárska produkcia nemôže existovať, pretože by neprodukovala zdravé potraviny. Tieto riziká hrozia z pôdy, ovzdušia i vody. Pôdy a vody kontaminované ťažkými kovmi a ropnými produktmi sú najväčšou hrozbou. Poľnohospodárstvo v mestskom prostredí musí opatrne narábať s hnojivami, pesticídmi a pod. Iným rizikom je globalizácia ekonomiky a koncentrácia podnikateľských aktivít v produkcii potravín a obchodu do veľkých korporácií. Tá je sprevádzaná poklesom prepravných nákladov umožňujúcich prepravu tovarov (i čerstvých) na veľké vzdialenosti. Toto všetko značne zasiahlo produkciu potravín v mestách a prímestských zónach. Mnohé menšie spracovateľské závody slúžiace mestu a jeho zázemiu boli zrušené vďaka koncentrácii výroby do veľkých závodov (služiacich mnohým mestám), čím prišiel o možnosti dodávok spracovateľom aj poľnohospodársky sektor v meste a jeho zázemí. Rovnako nadnárodné spoločnosti kontrolujúce obchodné reťazce hyper a supermarketov nakupujú vo veľkých objemoch od veľkých dodávateľov, čím veľakrát vylúčili z dodávok miestnych dodávateľov potravín. Potom sa vozia mnohé druhy čerstvých potravín stovky kilometrov, kým miestna produkcia sa obmedzila (hoci by bola schopná dodávať tie isté produkty). Veľkovýroba mimo mesta a obchodné siete ohrozili aj tradičných miestnych producentov a spracovateľov potravín ako napr. mäsiarov, či pekárov. Poľnohospodárstvo sa tiež ťažko presadzuje v mnohých mestách, ak je nedostatok dostupných plôch, existujú legislatívne obmedzenia, neexistujú podporné služby, prevláda neznalosť moderných foriem pestovania a nedostatočný je trh pre hotové produkty. Ťažkosťou môže byť aj získanie finančných prostriedkov od komerčných bánk potrebných na spustenie napr. malomierkovej produkcie.

V meste samotnom pri nižších cenách pozemkov sa dajú pestovať potraviny najmä v prímestských záhradkách či záhradníctvach. Sú blízko trhu, využívajú lepšie tepelné podmienky, možnosť

napojenia na kúrenie a kanalizáciu. Podľa Elkina (1991) v Hongkongu produkovali 45% svojej spotreby zeleniny (mal vyše 5 mil. obyvateľov) a vychovalo sa 15% spotreby bravčového mäsa na odpadoch potravinového charakteru (z reštaurácií, potravinárskych podnikov). V mnohých krajinách sú vhodnou možnosťou malé, ale intenzívne obrábané záhrady v mestách, kde sa samospotrebitelia a malí producenti vyhýbajú využívaniu chemických prostriedkov. Pozornosť sa musí venovať využitiu nevyužitých plôch na okrajoch miest (ale nielen tam) i pre víkendové obrábanie, s cieľom obrábania a rekreácie či pre vzdelávacie účely. Toto by malo získať podporu miestnych úradov (napr. zabezpečiť plochy, základnú infraštruktúru) aspoň pre určité kategórie ľudí (rodiny s deťmi, dôchodcovia). Zaujímavý je z tohto hľadiska trend k „víkendovým farmám“ v mnohých krajinách. Rovnako to môže slúžiť ako základ budovania sektoru malého podnikania s časťou produktov, napr. špeciálnych plodín, s cieľom ponúkať kvalitné tradičné domáce produkty. Celý systém musí smerovať k ochrane pôdy na okraji miest pre poľnohospodárske účely. Veľké možnosti v tomto smere majú hlavne menšie a stredné mestá.

6.6. KOMUNÁLNY ODPAD

Mestá sú zdrojom značného objemu odpadu. Celková produkcia odpadu rastie s veľkosťou mesta, ale aj s rastúcou veľkosťou príjmov a súvisiacou vyššou spotrebou. Problém odpadov pochádzajúcich z miest je zvýraznený jeho geografickou koncentráciou, čo spôsobuje ťažkosti pri využívaní tradičných metód uskladnenia. Základom prístupu v duchu trvalo udržateľného urbánneho rozvoja je **minimalizácia generovania odpadov a chápanie odpadov ako zdroja**. Rezultátom by malo byť efektívne využívanie zdrojov, zlepšenie vlastností rôznych výrobkov a výrobných technológií, ako aj recyklácia výrobkov a materiálov. Čo najväčšie množstvo z produkovaných odpadov by malo byť obnoviteľné a recyklované, čím by sa znížilo ich množstvo ukladané na skládkach. Všetko by malo smerovať k znižovaniu spotreby dôležitých zdrojov, k redukcii spotreby energie a deštrukcii prostredia, nielen v mestách. Nakladanie s odpadmi je aktivita s prísnou legislatívou, programovým zabezpečením na všetkých úrovniach vlády, ako aj špecializovanými inštitúciami. Veľká časť odpadu náročná na spracovanie pochádza v mestách z domácností, malých prevádzok a tvorí tzv. *pevný komunálny odpad*. Ako uvádza Lukáč (2003), nakladanie s odpadom sa stáva už nielen ekologickým, ale aj ekonomickým problémom. Sprewádzajú ho značné náklady – od investícií do samotného zberu, separovania, triedenia až po ukladanie, spaľovanie či recykláciu. Práve ekonomická náročnosť nezriedka znamená bariéru dostatočného rozšírenia aplikácie niektorých vhodných postupov. Nemôžeme zabudnúť na skutočnosť, že nakladanie s odpadmi je v súčasnosti významný sektor miestnej ekonomiky, čo platí najmä o mestách. Okrem plnenia významnej úlohy pre základný chod miest (katastrofické dôsledky má napr. dlhší štrajk, ktorý zasiahne odvoz odpadu) je aj zdrojom pracovných miest. Zvládnutie procesov spojených s nakladaním s odpadom má vplyv na posilnenie konkurencie-schopnosti mesta, prejavuje sa v prijateľných nákladoch na odpadové hospodárstvo a v kvalitnom a zdravom životnom prostredí.

Najžiadúcejším cieľom je redukcia množstva odpadu. **Podstatnou mierou k riešeniu problémov odpadu môžu prispieť obyvatelia/spotrebitelia** (napr. Barr, 2004). Obyčania (spotrebitelia) by mali byť informovaní a byť si vedomí dôsledkov svojho konania (spotreby) vo vzťahu k odpadom nielen v globálnom, ale aj lokálnom kontexte. Mali by sa orientovať na produkty, z ktorých bude menej odpadu a na tie, ktoré sú z recyklovateľných materiálov. Musia sa z tohto hľadiska zamýšľať nad tým, čo kupujú. K vhodnému správaniu patrí aj *participácia v náročnejších formách prístupu k odpadom- separácia odpadu a kompostovanie kuchynského a záhradného odpadu*. K tlakom na zmenu správania sa spotrebiteľov patria aj ekonomické nástroje. Okrem priamych daní a poplatkov za komunálny odpad sú to aj zálohové platby na vybrané časti tovarov – napr. fľaše, iné obaly (vrátane plastových) či poplatky za recykláciu tovarov, ktoré sa stali súčasťou ceny. Rôznymi cestami sa preto prejavujú snahy sformovať trh tak, aby odrážal plné náklady tovarov a

narábanie s ich súčasťami aj po ukončení ich životnosti. Okrem legislatívneho tlaku môže takto existovať aj tlak na výrobcov zo strany spotrebiteľov, aby vyrábali produkty s nižším potenciálom stať sa odpadom. Rovnako okrem postupov so snahou zavádzať trh do tejto sféry, nachádzame aj vstupy na modifikovanie a podporu subjektov a vybraných častí spracovania odpadov (podporné fondy, dotácie). K rizikám napr. poplatkov za odvoz a likvidáciu odpadu patrí vznik nelegálnych skládok a ťažkosti s vymáhaním ich platenia (ak sú vysoké).

Napriek snahám o redukovanie množstva generovaného komunálneho odpadu je jeho objem stále značný. Z mnohých dôvodov sa musíme zaoberať možnosťami jeho zhodnotenia. Na odpad hľadíme ako na hodnotný a využiteľný zdroj, ktorý ešte môžeme využiť, resp. zhodnotiť. Samosprávy miest, ktoré sú prevažne zodpovedné za odpadové hospodárstvo, sa musia najskôr zaoberať *analýzou zloženia odpadu a z toho vyplývajúcou optimálnou formou jeho zberu a spracovania* (napr. triedenia). Musia sa zaoberať organizáciou zberu, ukladania, separácie odpadu a aj jeho zhodnotením. Veľmi vážne ovplyvňujú prístup k nakladaniu s odpadmi ekonomické súvislosti. Lavee (2007) sumarizoval niektoré ekonomické aspekty týkajúce sa vzťahu medzi *dvoma hlavnými alternatívami – ukladáním na skládky a recykláciou*. Ak sa brali v úvahu len priame náklady, potom ukladanie je lacnejšie. Ak sa však zoberú v úvahu širšie súvislosti a externality, potom je ekonomicky efektívnejšia recyklácia. Veľmi vážnym faktorom, prečo je recyklácia dôležitá, je aj to, že skládky majú konečnú kapacitu. Preto sa z ekonomických hľadísk považuje za optimálnejšie riešenie kombinácia oboch prístupov. Nevyhnutné je dosiahnuť participáciu občanov, ale i podnikateľských subjektov na separácii a recyklácii odpadov. Vzhľadom na technické limity účinného vytriedenia mnohých zložiek komunálneho odpadu je separácia nevyhnutná. Jedným z možných efektívnych postupov je spoplatnenie odpadu, ktorý sa ukladá na skládku, v kombinácii s bezplatným zberom separovaného odpadu na recyklovanie. Tento model vedie k zvýšeniu objemu recyklovaného odpadu (obyvatelia sú motivovaní k znižovaniu zložky odpadu, za ktorú platia). Do celkových kalkulácií môžu pozitívne zasiahnuť dane na produkty platené pri ich kúpe (sú súčasťou ceny produktu). Z takto zhromaždených zdrojov sa môže dotovať separácia odpadu, čím sa znížia náklady napr. pre obyvateľov a samosprávy. Dôležitá je aj vhodná organizácia zberu separovaného odpadu (frekvencia, trasy a pod.). Upozorňuje sa na úspory z rozsahu, ktoré sa dajú dosiahnuť pri recyklácii najmä vo väčších mestách. Ako uvádza Persson (2006), okrem daní sú poplatky za odvoz a likvidáciu odpadu (užívateľské odpadky) najčastejším nástrojom samospráv. Opačné, podporné pozitívne prístupy prezentujú *granty a dotácie*, ktoré do nakladania s odpadmi v mestách smerujú priamo od centrálnych vlád alebo od špecializovaných fondov. K dispozícii bývajú aj špecifické úverové schémy na opatrenia v tejto oblasti.

Hoci sa množstvo odpadov neustále zvyšuje, metódy odpadového hospodárstva sa menia len postupne. Stále je najvýznamnejším postupom **ukladanie odpadu na skládky**. Mestá značne závisia od blízkosti vhodných skládok odpadu, čo sa pre veľké mestá stáva veľkým problémom, pretože majú značné problémy nájsť potrebné priestory pre veľkokapacitné skládky odpadu (nesúhlas miestnych obyvateľov v blízkosti skládok a na trase ku skládke). Tradičný pohľad na "smetisko", ako veľmi jednoduché a lacné miesto pre komunálny odpad, sa výrazne zmenil. Skládky sú finančne náročnou investíciou. Je nutné ich systematicky riadiť a monitorovať, čo si vyžaduje prepracovaný (a drahý) systém monitoringu, adekvátne technické vybavenie a kvalifikované pracovné sily. Mestá sú nútené platiť značné finančné prostriedky za prenájom/kúpu plôch, správu a riadenie skládok, ktorých kapacita je obmedzená. Samotná výstavba skládky je nákladná investícia v hodnote niekoľko miliónov eur. Skládky sú sledované a ich prevádzka je regulovaná štátnou správou. Za ukladanie odpadu sa platí. Značnou komplikáciou je odvoz veľkého objemu odpadu zberovými vozidlami na vzdialené skládky a súvisiace prepravné náklady a environmentálne škody.

Po celom svete už existuje veľa odskúšaných prístupov k problematike komunálneho odpadu. Najčastejšie sa jedná o rôzne formy organizácie **separovaného zberu** a následnej **recyklácie** – papiera, skla, kovov, niektorých plastických látok, batérií, odpadového oleja a batérií z automobilov a pod. Niektoré sú aj predmetom špecifického režimu zberu mimo komunálneho odpadu. Sú však aj tovary a materiály, u ktorých je efektívna separácia a následná recyklácia ešte stále nerozvinutá. Všetky skúsenosti upozorňujú na niekoľko hlavných ťažkostí – *separovanie obmedzeného*

sortimentu (časť odpadu sa neseparuje), nedostatočná participácia určitej časti obyvateľstva a nefungovanie trhu pre recyklované suroviny a výrobky z nich. Organizácia separovaného zberu pokrývajúceho čo najväčšie spektrum odpadu je nakoniec riešiteľná, ale je bez efektu, ak neexistuje trh pre takto vyzbierané suroviny. To znamená, že výsledok celého cyklu separácie a recyklácie je stratou pre časť zainteresovaných subjektov, keďže náklady sú vyššie ako výnos z predaja a poplatky za likvidáciu odpadu (to sa týka aj miest, často rozhodujúcich subjektov). Dopyt po nich musí byť vytvorený na strane výroby, obchodu s recyklovateľnými materiálmi i na strane masového spotrebiteľa. Najčastejšie by to malo znamenať podporu pre časť miestneho priemyslu schopného spracovať aspoň časť odpadu, ale významnejšia býva iniciatíva vlád podporujúca spracovanie a využívanie recyklovaných materiálov (napr. daň na “pôvodné” prírodné materiály, podpora spotreby produktov z recyklovaných materiálov nižším daňovým zaťažením). Snaha o recykláciu býva narušaná napr. dovozom lacných surovín z rozvojových krajín, čím sa cenovo útočí proti využívaniu druhotných surovín. Problémom čelí zber papiera, skla, plechových obalov (hliník), pretože existuje príliš málo dostupných spracovateľov a odberateľov. Veľkým problémom býva likvidácia plastických odpadov (sú rôzneho zloženia) spôsobená ich komplikovanou identifikáciou. Toto sťažuje situáciu pri značnom náraste využívania plastov a nahrádzaní napr. plechov a skla práve plastmi. Závažným prvkom nákladových položiek pri separácii a recyklácii bývajú náklady na zber a dopravu (náklady zberu a dopravy k spracovateľovi bývajú často vyššie ako náklady súvisiace s uložením na smetisko). Tieto otázky si vyžadujú silnú kooperáciu občanov, súkromného a verejného sektoru. Treba však podotknúť, že i v tomto prípade čisto trhové riešenia môžu zlyhávať a intervencia vlád do systému býva nutná. Rastúce náklady na ukladanie na skládkach môžu tento fakt zmeniť.

Už dlhšie obdobie sú silné tlaky na **kompostovanie** biodegradovateľného odpadu, najmä kuchynského a záhradného (aj vďaka prísnej legislatíve EÚ). Je príkladom biologického spracovania a zhodnotenia odpadu na hnojivo použiteľné v záhradách a poľnohospodárstve. Z hľadiska miest je okrem povinnosti vyriešenia zberu takéhoto odpadu (separácia) citlivou otázkou lokalizácia väčších kompostární (komunálne, priemyselné) a ich správne prevádzkovanie (napr. z hľadiska podzemných vôd). Prednosťou kompostovania je aj možnosť spracovania pomerne veľkého objemu organického odpadu. Vhodnou alternatívou pre obyvateľov je domáce a komunitné kompostovanie (napr. Moňok, 2006). Náročnejšou možnosťou využitia je možnosť produkcie bioplynu.

Jednou z možností zneškodnenia a zhodnotenia je **využitie spalovní odpadu** (znižujú objem odpadu). Nie všetky spalovne sú však využívané k dômyselnejšiemu poskytovaniu energie alebo tepla pre širšie využitie (napr. neefektívne spaľovanie). Táto investícia býva okrem toho finančne náročná a je efektívna najmä pre potreby veľkých miest, prípadne tieto spalovne slúžia väčším regiónom. Rizikom však býva tvorba emisií zo spaľovania (vrátane nebezpečných) a zostatkový pevný odpad (napr. popol). Existujú aj špecializované spalovne určené k likvidácii vybraných kategórií odpadov a aj nebezpečných odpadov (v SR ide o priemyselný a nemocničný odpad). Dáva možnosť redukovat potrebné kapacity na skládkach a likvidovať reziduálny odpad po triedení a separácii odpadu. I tu je citlivou otázkou jej lokalizácia voči prostrediu mesta. Časť odpadu je možné spaľovať aj v rámci iných procesov priemyselného spaľovania (napr. cementárne).

6.7. MESTSKÉ TEPELNÉ OSTROVY

Jedným z novo sa vynárajúcich problémov spájaných s mestami je ich vzťah ku globálnej klíme, globálnemu otepľovaniu či ich dôsledky na mestá a ich obyvateľov. Keďže je známe, že mestá sú hlavným prispievateľom ku globálnym klimatickým zmenám (napr. Mills, 2007) a na druhej strane v nich žije obrovský počet obyvateľov, tento vzťah sa začína podrobne sledovať nielen v odbornej literatúre, ale je aj predmetom konkrétnych opatrení. Z viacerých súvisiacich problé-

mov upozorníme na jeden z hľadiska obyvateľov miest najakútnejší – *mestské tepelné ostrovy* (angl. urban heat islands – UHI). Ten je viac sledovaný ako jeho „protiklad“ – *mestské chladné ostrovy* (angl. urban cool islands). V oboch prípadoch sa jedná o odlišné teplotné charakteristiky miest oproti ich okoliu, či už vyššie alebo nižšie. Ako uvádza americká Environmental Protection Agency (in O'Neill et al., 2009), *ľudia žijúci vo veľkých mestách čelia väčšiemu riziku vďaka efektu mestského tepelného ostrova, pri ktorom sú teploty o 1 – 4 °C vyššie ako v okolitom vidieckom a suburbanom prostredí*. Väčšia pozornosť mestským tepelným ostrovom je odrazom frekventovanejšieho ohrozenia vlnami horúčav, ktoré sú v mestách vďaka tomuto efektu ešte ťažšie znesiteľné a ohrozujú na životoch najmä vybrané rizikové skupiny obyvateľstva.

Zdrojom vyšších teplôt v mestách sa venoval napr. Rizwan et al (2008). Sú spôsobené antropogénnym teplom uvoľňovaným z vozidiel, vzduchotechniky, iných zdrojov tepla, ako aj tepla pohlcovaného a vyžarovaného z pomerne rozsiahlej fyzickej štruktúry miest. Druhým významným zdrojom tepla je slnečná energia. Tá jednak priamo zohrieva prostredie mesta, ale súčasne je prírodným, ale i antropogénnym prostredím mesta absorbovaná. Je tu absorbovaná najmä počas dňa, aby bola následne uvoľňovaná do prostredia. Budovy (materiály, z ktorých sú vybudované) dokážu pohlcovať veľké množstvo tepla. V mestách vďaka svojej veľkej koncentrácii na malom priestore ich potom vyžarujú a zohrievajú tak okolité prostredie, napr. okolité ulice. Táto kombinácia antropogénneho a solárneho „tepla“ spôsobuje vyššie teploty v mestách, najmä v ich špecifických lokalitách. Je logické, že tieto efekty sú výraznejšie vo veľkých mestách. Z prirodzenejších faktorov zmiernovania tohto efektu je najvýznamnejší vietor (jeho rýchlosť), ako aj oblačnosť.

Možnosti aktívnych opatrení majú dve základné dimenzie – identifikovanie a sledovanie urbánnych tepelných ostrovov a následne samotné opatrenia na zmiernenie ich okamžitých rizík (ak sa efekt prejaví), ako aj opatrenia na redukcii možnosti výskytu tohto efektu. Pri identifikácii je možné využiť systémy monitorovania a modelovania priebehu teplôt v meste. Keďže to môže byť komplikovanejšie, vhodné sú napr. metódy diaľkového prieskumu zeme na meranie povrchového tepla a vyžarovania v priestore mesta. Z opatrení na zmiernenie efektov urbánnych tepelných ostrovov sa najčastejšie spomína už vyššie naznačený väčší *rozsah vegetácie* v mestách. Okrem tohto sa upozorňuje na *vhodný „design“ budov a uličnej siete* (radšej širšie, ako úzke a vysoké „ceruzky“) ako spôsob redukovania antropogénneho tepla. Rizwan et al. (2008) uvádza napr. vhodné vetrané budovy (redukovanie potreby klimatizovania), vhodné strechy (zazelenené, s vhodným povrchom a farbou nepohlcujúcim teplo, reflexné strechy) či vhodné materiály na chodníky (menej teplo pohlcujúce, reflexné materiály na chodníky). Jeden zo zriedkavých prieskumov, do akej miery sa na miestnej úrovni reaguje na problémy tepelných ostrovov uskutočnili na vzorke amerických miest O'Neill et al. (2009). Viaceré zažili vlny vysokých teplôt a začali sa týmto problémom zaoberať. Medzi ich opatrenia patrí sledovanie vývoja počasia za účelom prípravy na situácie vysokých teplôt, prehľady zariadení a lokalít, kde žijú osoby citlivé na vysoké teploty, zabezpečenie distribúcie informácií o stratégiách správania a spôsoboch ako sa ochladzovať. Špeciálna pozornosť sa začala venovať príprave budov či už súkromných (nákupné centrá), ale aj verejných s možnosťou prístupu pre občanov počas horúčav, aby sa ochladili. Hoci viaceré mestá v tomto prieskume ešte nemali prepracovanejší postup na vysoké teploty v mestách, nárast o túto problematiku a jej riešenie rastie aj pod tlakom trendu ku globálnemu otepľovaniu.

Zoznam použitej literatúry

- Ahlbrandt, R. S. 1990. The revival of Pittsburgh – A partnership between business and government. *Long Range Planning*, 23, 5, pp. 31-40.
- Albert, G., Mahalel, D. 2006. Congestion tolls and parking fees: A comparison of the potential effect on travel behaviour. *Transport Policy*, 13, pp. 496-502.
- Alcorn, J. M., Brennan, M. 2002. Programy udržateľného rozvoja na miestnej úrovni. *Životné Prostredie*, 36, 2, pp. 98-101.
- Alden, J., de Rosa Pires, A. 1996. Lisbon – Strategic planning for a capital city. *Cities*, 13, 1, pp. 25-36.
- Alwaer, H., Clements-Croome, D. J., 2010. Key performance indicators (KPIs) and priority setting in using the multi-attributed approach for assessing sustainable intelligent buildings. *Building and Environment*, 45, pp. 799-807.
- Amin, A., Thrift, N. 1995. Globalisation, Institutional 'Thickness' and the Local Economy. In: Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S., Graham, S., Madani-Pour, A. (eds). *Managing Cities: The New Urban Context*. Chichester: John Wiley and Sons. pp. 91-108.
- Ashworth, G. J., Voogd, H. 1988. Marketing the city - concepts, process and Dutch applications. *Town Planning Review*, 59, pp. 65-79.
- Ashworth, G. J., Voogd, H. 1990. *Selling the City: Marketing approaches in public sector urban planning*. London: Belhaven Press.
- Augenbroe, G., Pearce, A. R. 1998. *Sustainable construction in the United States of America - A perspective to the year 2010*. CIB-W82 Report. Atlanta: Georgia Institute of Technology. 32p.
- Bailey, S. J. 1999. *Local Government Economics – Principles and Practice*. London: Macmillan Press.
- Barlow, M., Dostál, P., Hampl, M. (eds.) 1994. *Territory, Society and Administration. The Czech Republic and the Industrial Region of Liberec*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Barr, S. 2004. What we buy, what we throw away and how we use our voice - Sustainable household waste management in the UK. *Sustainable Development*, 12, pp. 32-44.
- Bartik, T. J. 1995. Economic Development Strategies. *Upjohn Institute Staff Working Paper*, No. 95-33, 34p.
- Bartik, T. J. 2003. Local Economic Development Policies. *Upjohn Institute Staff Working Paper*, No. 03-91, 59p.
- Bayliss, D. 2004. Creative Planning in Ireland: The Role of Culture-led Development in Irish Planning. *European Planning Studies*, 12, 4, pp. 497-515.
- Begg, I. 1999. Cities and Competitiveness. *Urban Studies*, 36, 5-6, pp. 795-809.
- Behan, K., Maoh, H., Kanaroglou, P. 2008. Smart growth strategies, transportation and urban sprawl: simulated features for Hamilton, Ontario. *The Canadian Geographer*, 52, 3, pp. 291-308.
- Bengston, D. N., Fletcher, J. O., Nelson, K. C. 2004. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*, 69, pp. 271-286.
- Bennett, J. R. 1990. Decentralization, Local Governments and Markets - Towards a Post-Welfare Agenda. In: Bennett, J. R. ed. *Decentralization, Local Governments and Markets - Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press, pp. 1 - 27.
- Bennett, R. J. (ed.). 1989. *Territory and administration in Europe*. London: Pinter.
- Bennett, R. J. 1980. *The Geography of Public Finance*. London: Methuen.
- Bennett, R. J., Krebs, G. 1991. *Local Economic Development: Partnership Initiatives in Britain and Germany*. London: Belhaven Press.
- Bennett, R. J., Payne, D. 2000. *Local and Regional Economic Development: Renegotiating Power under Labour*. Aldershot: Ashgate.

- Berčík, P. 1998. *Financovanie miestnych samospráv v Slovenskej republike*. Bratislava a Banská Bystrica: EF UMB a LSGAC.
- Berglas, E. 1976. On the Theory of Clubs. *The American Economic Review*, 66, 2, pp. 116-121.
- Bergman, E. 1981. *Citizen Guide to Economic Development in Job Loss Communities*. Chapel Hill: Center for Urban and Regional Studies.
- Bernátová, M., Vaňová, A. 2000. *Marketing pre samosprávy I*. Banská Bystrica: IROMAR, EF UMB a British Know – How Fund.
- Bird, R. M., Smart, M. 2002. Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*, 30, 6, pp. 899–912.
- Bird, R. M., Tarasov, A. V. 2004. Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22, pp. 77-102.
- Blair, J. P. 1999. Local economic development and national growth. *Economic Development Review*, 16, 3, pp. 93–98.
- Blair, J. P., Carroll, M. C. 2009. *Local Economic Development – Analysis, Practices, and Globalisation*. Thousand Oaks: Sage.
- Blakely, E. J., Bradshaw, T. K. 2002. *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Thousand Oaks: Sage.
- Blakely, E. J., Leigh, N. G. 2009. *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Thousand Oaks: Sage (štvrté vydanie).
- Blažek, J. 1996. Financování místních rozpočtů v České republice od r. 1996: dilema mezi principem solidarity a zásluhovosti. In: Hampl, M. et al. *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Praha: Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy. Pp. 333-341.
- Blažek, J., Uhlíř, D. 2002. *Teorie regionálního rozvoje*. Praha: Karolinum.
- Blume, L. 2006. Local Economic Policies as Determinants of the Local Business Climate: Empirical Results from a Cross-section Analysis among East German Municipalities. *Regional Studies*, 40, 4, pp. 321–333.
- Boadway, R. 2001. Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralisation. *Constitutional Political Economy*, 12, pp. 93-12.
- Bonnel, P. 1995. Urban car policy in Europe. *Transport Policy*, 2, 2, pp. 83-95.
- Borchert, J. G. 1994. Urban marketing: A review. *Abhandlungen - Antropogeographie*, Band 52, Berlin: Institut für Geographische Wissenschaften FU, pp. 415-427.
- Borja, J., Castells, M. 1997. *Local & Global – Management of Cities in the Information Age*. London: UNCHS a Earthscan.
- Bovaird, T. 1993. Analysing Urban Economic Development. *Urban Studies*, 30, 4/5, pp. 631-658.
- Bradley, A., Hall, T., Harrison, M. 2002. Selling cities: Promoting New Images for Meeting Tourism. *Cities*, 19, 1, pp. 61-70.
- Breheny, M. 1995. The compact city and transport energy consumption. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 20, pp. 81-101.
- Breheny, M. 1997. Urban compaction: feasible and acceptable? *Cities*, 14, 4, pp. 209-217.
- Brennan, G., Buchanan, J. V. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press. Prístupné na <http://www.econlib.org/library>, 15.11.2008.
- Buček, J. 1993. Problèmes de financement municipal en Slovaquie. *Bulletin de la Société Linguistique de Géographie*, 3-4, pp. 335-346.
- Buček, J. 2002a. Regionalization in the Slovak Republic - from administrative to political regions. In: Marcou, G., ed. *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. pp. 141-178.
- Buček, J. 2002b. The role of local self-government in local development during post-socialist period: The case study of Bratislava. *Acta Universitatis Carolinae - Geographica*, 37, 2, pp. 105-119.

- Buček, J. 2004. La réforme de l'autonomie locale en Slovaquie: avancées et reculs. In: V. Rey et al., eds. *L'élargissement de l'Union Européenne: réformes territoriales en Europe Centrale et Occidentale*. Paris: L'Harmattan, pp. 105-112.
- Buček, J., 2005a. The Role of Local Government in Local Economic Development - Slovakia. In: Čapková, S., ed. *Local government and economic development*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. pp. 107-134, 461-542.
- Buček, J. 2005b. Slovakia. In: Van Kempen, R., Vermeulen, M. and Baan, A. (eds). *Urban Issues and Urban Policies in the New EU Countries*. Aldershot: Ashgate. pp. 79-108.
- Buček, J. 2006. The position of local self-government after main phase of public administration reform in Slovakia. *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 48, pp. 167-178.
- Buček, J. 2007. Current strategic economic development planning in cities and its application in Slovakia. *Quaestiones Geographicae*, 26B, pp. 15-25.
- Buček, J. 2008. Zdaňovanie nehnuteľností a jeho vybrané priestorové aspekty v Slovenskej republike. *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 50, pp. 169-176.
- Buček, M., Pauličková R. 2003. Use of Marketing Instruments in Development of Towns: Case Study Slovakia. *ERSA Conference Papers*, Prístupné na RePEc:wiw:wiwrsa:ersa03p101, 10.3.2010.
- Buchanan, J. M. 1965. An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32, February, pp. 1-14.
- Burchell, R. W., Listokin, D., Galley, C. C. 2000. Smart Growth: More Than a Ghost of Urban Policy Past, Less Than a Bold New Horizon. *Housing Policy Debate*, Fannie Mae Foundation, 11, 4, pp. 821-879.
- Camagni, R. 2002. On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading? *Urban Studies*, 39, 13, pp. 2395-2411.
- Cassel, S. H. 2008. Trying to be attractive: Image building and identity formation in small industrial municipalities in Sweden. *Place Branding and Public Diplomacy*, 4, 2, pp. 102-114.
- Clarke, H. 2008. Targeting urban congestion: Equity and second-best issues. *The Australian Economic Review*, 41, 2, pp. 177-186.
- Coate, S. 1995. Altruism, the Samaritan's Dilemma, and Government Transfer Policy. *The American Economic Review*, 85, 1, pp. 46-57.
- Coffey, W. J., Polěse, M. 1984. The Concept of Local Development: A Stages Model of Endogenous Regional Growth. *Papers in Regional Science*, 55, 1, pp. 1-12.
- Coplák, J., Komrská, J. 2003. Ecocity – príspevok ku koncepcii udržateľného rozvoja. *Životné prostredie*, 37, 3, pp. 136-140.
- Couch, C., Dennemann, A. 2000. Urban regeneration and sustainable development in Britain. *Cities*, 17, 2, pp. 137-147.
- Cox, K. R. 2004. Globalization and the politics of local and regional development: the question of convergence. *Transactions of IBG*, 29, pp. 179-194.
- Cox, K. R., Mair, A. 1988. Locality and Community in the Politics of Local Economic Development. *Annals of the Association of American Geographers*, 78, 2, pp. 307-325.
- Čapková, S. 2001. Nástroje rozvoja komunálneho hospodárstva. *Verejná Správa*, 24, pp. 22-23.
- Čapková, S., Davey, K. 1996. *Finančný manažment obcí a rozpočtovanie*. Banská Bystrica: IROMAR EF UMB a Britský Know-How Fund.
- Čapková, S. ed. 2005. *Local government and economic development*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, a Open Society Institute.
- Daňo, F., Hanuláková, E. 2004. Marketingový prístup k riadeniu a rozvoju miest. *Ekonomický časopis*, 52, 7, pp. 891-900.
- De Roo, G. 2000. Environmental conflicts in compact cities: complexity, decisionmaking, and policy approaches. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 27, pp. 151-162.
- Deelstra, T., Girardet, H. 1999. Urban agriculture and sustainable cities. In: Bakker, N., Dubbeling, M., Gündel, S., Sabel-Koschella, U., Zeeuw, H. de (eds.). *Growing cities, growing food: urban agriculture on the policy agenda. A reader on urban agriculture*. Leusden: Resource Centre on Urban Agriculture and Forestry, pp. 43-66.
- Dematteis, G. 1994. Urban identity, city image and urban marketing. *Abhandlungen - Antropogeographie*, Band 52, Berlin: Institut für Geographische Wissenschaften FU, pp. 429-439.

- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S., Brown, C. 2009. The social dimension of sustainable development: Defining urban social security. *Sustainable Development*. Prístupné na - Early view – Wiley InterScience, <http://www3.interscience.wiley.com>, 11.1.2010.
- Dojčák, G. 1998. Marketing pre samosprávu. *Obecné Noviny*, č. 24, 9. júna 1998. p.19.
- Dreussi, A.S., Leahy, P. 2000. Urban development action grants revisited. *Policy Studies Review*, 17, 2, pp. 120-137.
- Dubecký, L. 2007. Rating ako vývesný štít obce. *Verejná Správa*, No. 3, pp. 22-23.
- Dutkiewicz, P., Gorzelak, G., eds. 1989. *Problems of Local Development in Poland*. Warsaw: Warsaw University Press.
- Eisinger, P. K. 1988. *The Rise of the Entrepreneurial State*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Eisinger, P. K. 1991. The State of State Venture Capitalism. *Economic Development Quarterly*, 5, pp. 64-76.
- Elkin, T., McLaren, D., Hillman, M. 1991. *Reviving the city: Towards sustainable urban development*. London: Friends of the Earth.
- Evans, A. W. 1985. *Urban Economics – An Introduction*. Oxford: Basil Blackwell.
- Fainstein, S. S. 2000. New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, 35, 4, pp. 451-478.
- Fesel, B., Söndermann, M. 2007. *Culture and Creative Industries in Germany*. Bonn: German Commission for UNESCO.
- Foretová, V., Foret M. 1996. *Komunikující město*. Brno: Masarykova univerzita.
- Friedman, J., with comment by Byrson, J., Hyslop, J., Balducci, A., Wiewel, W., Albrechts, L., and brief introduction by Healey, P., 2004. Strategic Spatial Planning and Longer Range. *Planning Theory & Practice*, Vol. 5, No. 1, pp. 49-67.
- Fuller, C., Bennett, R. J., Ramsden, M. 2004. Local government and the changing institutional landscape of economic development in England and Wales. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22, pp. 317-347.
- Gaffron, P., Huismans, G., Skala, F. 2008. *Ecocity – Book II – How to make it happen*. Vienna: Facultas Verlags und Buchhandlung.
- Gaston, K. J., Warrem, P. H., Thompson, K., Smith, R. M. 2005. Urban domestic gardens (IV): the extent of the resource and its associated features. *Biodiversity and Conservation*, 14, pp. 3327-3349.
- Gibbs, D. 1997. Urban sustainability and economic development in the United Kingdom: exploring the contradictions. *Cities*, 14, 4, pp. 203-208.
- Gibbs, D., Longhurst, J., Braithwaite, C. 1996. Moving towards sustainable development? Integrating economic development and environment in local authorities. *Journal of Environmental Planning and Management*, 39, 3, pp. 317-332.
- Giles, S. L., Blakely, E. J. 2001. *Fundamentals of economic development finance*. Thousand Oaks: Sage.
- Giloth, W., Mier, R. 1989. Spatial change and social justice: Alternative economic development in Chicago. In: Beauregard R. A. (ed.). *Economic restructuring and political response*. Urban Affairs Annual Reviews, 34, Newberry Park: Sage, pp. 181-208.
- Glasmeier, A. K. 2001. Economic geography in practice: Local economic development policy. In: *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford: Oxford University Press, pp. 559-579.
- Goldman, T., Gorham, R. 2006. Sustainable urban transport: Four innovative directions. *Technology in Society*, 28, pp. 261-273.
- Goodwin, M., Painter, J. 1996. Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21, pp. 635-648.
- Hackworth, J. 2002. Local Autonomy, Bond-Rating Agencies and Neoliberal Urbanism in the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 4, pp. 707-725.
- Hall, T., Hubbard, P. 1996. The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies? *Progress in Human Geography*, 20, 2, pp. 153-174.
- Hamalová, M., a kol. 1995. *Ekonomika miest a obcí*. Bratislava: Ekonomická Univerzita.
- Hanuláková, E. a kol. 2004. *Marketing územia – oblasti, možnosti a perspektívy*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM.

- Harding, A., Wilks-Heeg, S., Hutchins, M. 2000. Business, government and the business of urban governance. *Urban Studies*, 37, 5/6, pp. 975-994.
- Harvey, D. 1989. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71B, 1, pp. 3-17.
- Häkkinen, T., Nuutinen, M. 2007. Seeking sustainable solutions for office buildings. *Facilities*, 25, 11-12, pp. 437-450.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A., Needham, B. 1999. European Developments in Strategic Spatial Planning. *European Planning Studies*, 7, 3, pp. 339-355.
- Hebbert, M. 2008. Re-enclosure of the urban picturesque – Green-space transformation in postmodern urbanism. *Town Planning Review*, 79, 1, pp. 31-59.
- Helmsing, A. H. J. 2001. Externalities, learning, and governance: New perspectives on local economic development. *Development and Change*, 32, pp. 277-308.
- Henry, C., Hill, F., Leitch, C. 2003. Developing a coherent enterprise support policy: new challenge for governments. *Environment and Planning C, Government and Policy*, 21, 1, pp. 3-19.
- Hirst, P. 1997. The Global Economy – Myths and Realities. *International Affairs*, 73, 3, pp. 409-425.
- Hoorens, D. et al. 2008. *Sub-national governments in the European Union – Organisation, responsibilities and finance*. Paris: Dexia Editions.
- Hospers, G-J. 2004. Place Marketing in Europe – The branding of Oresund Region. *Intereconomics*, 39, 5, pp. 271-279.
- Houghton, G. 1997. Developing sustainable urban development models. *Cities*, 14, 4, pp. 189-195.
- Huba, M., Ira, V., Mačáková, S., Švihlová, D., Záborská, Z. 2000. *Indikátory trvalo udržateľného rozvoja miest*. Bratislava: ETP/SR a STUŽ/SR.
- Cheshire, P. 2008. Optimal areas for planning, local economic development and transportation. *REGION DIRECT*, 1, 1, pp. 10-29.
- Chisholm, S. 2004. The growing role of citizens engagement in urban naturalisation: The case of Canada. *Ekistics*, 71, pp. 35-44.
- Chovanec, P. 2006. Verejno-súkromné partnerstvá z pohľadu verejného sektoru. In: *Public-private partnership a Slovensko*. Žilina: Municipalia, pp. 155-185.
- Christophers, B. 2007. Enframing creativity: power, geographical knowledges and the media economy. *Transactions of IBG*, 32, pp. 235-247.
- Chwieduk, D. 2003. Towards sustainable-energy buildings. *Applied Energy*, 76, pp. 2111-217.
- Janečková, L., Vašítková, M. 1999. *Marketing měst a obcí*. Praha: Grada Publishing.
- Ježek, J. a kol. 2007. *Budování konkurenceschopnosti měst a regionů v teorii a praxi*. Plzeň: Západočeská Univerzita.
- Ježek, J., Ježková, R. 2007. Mestský marketing v Českej a Slovenskej republike a problémy jeho implementácie. *Regionální Studia* (VŠE Praha), 1, 1, pp. 23-27.
- Ježek, J., Rumpel, P., Slach, O. 2007. *Marketingový management obcí, měst a regionů - Manuál pro potřeby praxe*. Ostrava: Ostravská Univerzita a Plzeň: Západočeská Univerzita.
- Ježková, R. 2006. Regionálny a mestský marketing. In: Buček, M. a kol. *Regionálny rozvoj – novšie teoretické koncepcie*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, pp. 199-262.
- Jim, C. Y. 2004. Green-space preservation and allocation for sustainable greening of compact cities. *Cities*, 21, 4, pp. 311-320.
- Johnson, R. J., Gregory, D., Smith, D. M. 1994. *The dictionary of human geography*. Oxford: Blackwell.
- Kaczmarek, S., Young, C. 2000. Local government and local economic development in Poland. *European Spatial Research and Policy*, 7, 2, pp. 51-70.
- Kaczmarek, T., 2005. Struktury terytorialno-administracyjnej i ich reformy w krajach europejskich. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Katzev, R. 2003. Car Sharing: A New Approach to Urban Transportation Problems. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 3, 1, 2003, pp. 65-86.
- Kavaratzis, M. 2004. From city marketing to city branding: Towards a theoretical framework for developing city brands. *Place Branding*, 1, 1, pp. 58-73.

- Kavaratzis, M. 2005. Place Branding: A Review of Trends and Conceptual Models. *The Marketing Review*, 5, pp. 329-342.
- Kavaratzis, M., Ashworth, G. 2008. Place marketing: how did we get there a where we are going?. *Journal of Place Management*, 1, 2, pp. 150-165.
- Kling, J. 2006. *Current practices and obstacles faced in the evaluation of local development policies and programmes in Slovakia*. Manuscript správy pre OECD (poskytnuté autorom), 14p.
- Kling, J., Nižňanský, V. 2004 Local Borrowing in Slovakia: From Deregulation to Regulation and Stabilization. In: Swianiewicz, P., ed. *Local Government Borrowing: Risks and Rewards: A Report on Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI/LGI. pp. 175-226.
- Kling, J., Pilát, J. 2003. Verejná správa In: Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): *Slovensko 2003: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, pp. 193 – 209.
- Kokosalakis, C., Bagnall, G., Selby, M., Burns, S. 2006. Place image and urban regeneration in Liverpool. *International Journal of Consumer Studies*, 30, 4, pp. 389-397.
- Korec, P. 2005. *Regionálny rozvoj Slovenska v rokoch 1989-2004*. Bratislava: Geografika.
- Kotler, P., Haider, D. H., Rein, I. 1993. *Marketing Places*. New York: The Free Press.
- Kotler, P., Zaltman, G. 1971. Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. *Journal of Marketing*, 35, 3, pp. 3-12.
- Laaksonen, P., Laaksonen, M., Borisov, P., Halkoaho, P. 2006. Measuring image of a city: A qualitative approach with case example. *Place Branding*, 2, 3, pp. 210-219.
- Lavee, D. 2007. Is municipal solid waste recycling economically efficient? *Environmental Management*, 40, pp. 926-943.
- Lee, S., Leigh, N. G. 2007. Intrametropolitan Spatial Differentiation and Decline of Inner-Ring Suburbs: A Comparison of Four U.S. Metropolitan Areas. *Journal of Planning Education and Research*, 27, 2, pp. 146-164.
- Leitner, H. 1990. Cities in pursuit of economic growth - The local state as entrepreneur. *Political Geography Quarterly*, 9, 2, pp. 146-170.
- Ličko, T. 2003. *Kontrola v spoločnosti*. Bratislava: Iris.
- Lieberherr-Gardiol, F. 2009. Urban sustainability and governance: issues for the twenty-first century. *International Social Science Journal*, 59, pp. 331-342.
- Liou, K. T. 2009. Local economic development in China and the United States: Strategies and Issues. *Public Administration Review*, 69, Special Issue 1, pp. 29-s37.
- Lovering, J. 1988. The local economy and local economic strategies. *Policy and Politics*, 16, 3, pp. 145-157.
- Lovering, J. 1995. Creating discourses rather than jobs: the crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers. in Haley, P., et al (ed.). *Managing Cities - The New Urban Context*. Chichester: John Wiley & Sons. pp. 109-126.
- Lukáč, M. 2003. Možnosti realizácie separovaného zberu odpadu v obciach a mestách SR. *Životné Prostredie*, 37, 6, pp. 291-296.
- Luque-Martinez, T., Del Barrio-Garcia, S., Angel Ibanez-Zapata, J. A., Rodríguez Molina, M. A. 2007. Modeling a city's image: The case of Granada. *Cities*, 24, 5, pp. 335-352.
- Maier, G., Tödtling, F. 1997. *Regionálna a urbanistická ekonomika 1 – Teória lokalizácie a priestorová štruktúra*. Bratislava: Elita.
- Maier, G., Tödtling, F. 1998. *Regionálna a urbanistická ekonomika 2 - Regionálny rozvoj a regionálna politika*. Bratislava: Elita.
- Maier, K. 2000. The Role of Strategic Planning in the Development of Czech Towns and Regions. *Planning Practice & Research*, 15, 3, pp. 247-255.
- Maier, K. 2001. Citizens Participation in Planning: Climbing a Ladder? *European Planning Studies*, 9, 6, pp. 707-719.
- Maier, K., Čtyroky, J. 2000. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada Publishing.
- Mair, A. 1993. New Growth Poles? Just-in-time Manufacturing and Local Economic Development Strategy. *Regional Studies*, 27, 3, pp. 207-221.
- Malecki, E. J. 1994. Entrepreneurship in Regional and Local Development. *International Regional Science Review*, 16, 1-2, pp. 119-153.

- Malecki, E. J. 2007. Cities and regions competing in the global economy: knowledge and local development policies. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, 5, pp. 638-654.
- Maliene, V., Malys, N. 2009. High-quality housing – A key issue in delivering sustainable communities. *Building and Environment*, 44, pp.426-430.
- Marsden, G. 2006. The evidence base for parking policies – a review. *Transport Policy*, 13, pp. 447-457.
- Martin, R. L., Sunley, P. J. 2003. Deconstructing clusters – Chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography*, 3, pp.5-35.
- Matlovičová, K. 2008. Proces marketingu miesta – teoretické aspekty realizácie. *Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis, Prírodné vedy, Folia Geographica*, 12, pp. 195-224.
- Matlovičová, K. 2009. Akej farby je Prešov? Analýzy farebných asociácií obyvateľov vyvolaných územím, ako základ pre vytvorenie akceptovateľnej značky mesta. *Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis, Prírodné vedy, Folia Geographica*, 14, PU Prešov, pp. 167-179.
- Matlovičová, K., Matlovič, R. 2009. Analýzy obyvateľmi preferovaných komunikačných kanálov, vo vzťahu k územnej samospráve (príklad mesta Prešov). *Acta Oeconomica (Banská Bystrica)*, 26, 12p.
- Mederly, P., Hudeková, Z. 2006. *Udržateľný rozvoj miest v Slovenskej republike*. Bratislava: MŽPSR, REC, LIFE.
- Medveď, J., Nemec, J., Orviská, M., Zimková E. 2005. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint.
- Mihályi, G., 1996. Zvoliť či nezvoliť marketing ako pomocný „nástroj“ pri našej práci. *Obecné Noviny*, č. 30, 23.júla 1996, pp. 10-11.
- Mikš, J. 1994. Informácia o postupe MF SR pri rozpise neinvestičnej dotácie na krytie samosprávnych funkcií obcí v r. 1994. *Verejná správa*, č.8, pp. 15-16.
- Mills, G. 2007. Cities as agents of global change. *International Journal of Climatology*, 27, pp. 1849-1857.
- Moňok, B. 2006. Možnosti využitia biologických odpadov z pohľadu obce. Prezentácie zo seminára "Kompostovanie v obciach a mestách SR", Trenčianske Teplice, December 2006. Prístupné na <http://www.priateliazeme.sk/spz/files/moznosti-obce.pdf>, 15.02.2010.
- Motek, P. 2006. *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Motek, P. 2007. *Podatki lokalne jako instrument oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Muller, E., Doloreux, D. 2007. The key dimensions of knowledge-intensive business services (KIBS) analysis: a decade of evolution. *Working Papers Firms and Region*, No. U1/2007, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (Fraunhofer ISI). 26p.
- Musgrave, R. A. 1977. Devolution, Grants, and Fiscal Competition. *Journal of Economic Perspectives*, 11, 4, pp. 65-72
- Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press.
- Myers, D. 1987. Internal Monitoring of Quality of Life for Economic Development. *Economic Development Quarterly*, vol. 1, no. 3, pp. 265-278.
- Naess, P. 2001. Urban planning and sustainable development. *European Planning Studies*, 9, 4, pp. 503-524.
- Neubauerová, E. et al. 2006. *Financie územnosprávnych celkov*. Bratislava: Ekonóm.
- Nunes Silva, C. 1998. Local finance in Portugal: recent proposals and consequences for urban management. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 16, pp. 411-421.
- O'Flaherty, B. 2005. *City Economics*. Cambridge: Harvard University Press.
- O'Toole, R. 2001. The folly of „Smart Growth“. *Regulation*, 24, 3, pp. 20-25.
- O'Neill et al. 2009. US local action on heat and health: are we prepared for climate change? *International Journal of Public Health*. Prístupné na <http://www.springerlink.com> - online first, 22.2.2010.

- Oates, W. E. 1981. On Local Finance and the Tiebout Model. *The American Economic Review*, 71, 2, pp. 93-98.
- Oates, W. E. 2005. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finances*, 12, pp. 349-373.
- Oates, W. E. 2006. On the theory and practice of fiscal decentralization. *IFIR Working Paper*, No. 2006-05, 35p.
- Paddison, R. 1993. City marketing, image reconstruction and urban regeneration. *Urban Studies*, 30, 2, pp. 339-350.
- Palazuelos, M. 2005. Clusters: Myth or realistic ambition for policy-makers. *Local Economy*, 20, 2, pp. 131-140.
- Papcúnová, V., Balážová, E. 2006. *Majetok obcí*. Nitra: SAPV.
- Parysek, J. 2001. *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznan: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Paulíčková, R. 2005. *Regionálny a mestský marketing*. Bratislava: Eurounion.
- Paulussen J., Wang R. 2005. Clean Production and Ecological Industry: A Key to Eco-city Development. *Chinese Journal of Population, Resources and Environment*, 3, 1, pp. 3-8.
- Pavel, J. 2007. *Metódy zabezpečovania vybraného okruhu služieb obcami na Slovensku a vzťah k nákladovej efektívnosti*. Bratislava: Transparency International Slovakia.
- Peck, J. 1989. Reconceptualizing the local labour market - space, segmentation and the state. *Progress in Human Geography*, 13, pp. 42-61.
- Peková, J. 2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press.
- Persson, A. 2006. Characterizing the policy instrument mixes for municipal waste in Sweden and England. *European Environment*, 16, pp. 213-231.
- Péteri, G., Lados, M. 1999. Local property taxation in Hungary. In: McCluskey, W. J. eds. *Comparative Property Tax Systems: An International Comparative Review*. Aldershot: Ashgate, pp. 419-439.
- Petríková, D. 2003. Sociálna participácia ako nástroj zabezpečenia udržateľného rozvoja sídla. *Životné Prostredie*, 37, 3, pp. 141-144.
- Pichierri, A. 2002. Concertation and Local Development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 4, pp. 689-706.
- Pike, A. 2009. Geographies of brands and branding. *Progress in Human Geography*, 33, 5, pp. 619-645.
- Pike, A., Rodrigues-Pose, A., Tomaney, J. 2006. *Local and regional development*. London: Routledge.
- Pike, A., Rodrigues-Pose, A., Tomaney, J. 2007. What kind of local and regional development and for whom? *Regional Studies*, 41, 9, pp. 1253-1269.
- Pinson, G. 2002. Political Government and Governance: Strategic Planning and the Reshaping of Political Capacity in Turin. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 3, pp. 477-493.
- Polčse, M., Shearmur, R. 2006. Why Some Regions Will Decline: A Canadian Case Study with Thoughts on Local Development Strategies. *Papers in Regional Science*, 85, 1, pp. 23-46.
- Popluhárová, A. 1996. Komunálny dlh – nový fenomén. *Obecné noviny*, č.1-2, p. 10.
- Porter, M. 2000. Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly*, 14, 1, pp. 15-35.
- Portnov, B. A., McCluskey, W. J., Deddis, W. G. 2001. Property taxation in Israel: a non ad valorem approach. *Land Use Policy*, 18, pp. 351-364.
- Prud'homme, R., Bocarejo, J. P. 2005. The London congestion charge: a tentative economic appraisal. *Transport Policy*, 12, 3, pp. 279-287.
- Raco, M. 1999. Competition, collaboration and the new industrial districts: examining the institutional turn in local economic development. *Urban Studies*, 36, 5-6, pp. 951-969.
- Rafiqui, P. S. 2009. Evolving economic landscapes: why new institutional economics matters for economic geography. *Journal of Economic Geography*, 9, pp. 329-353.
- Razin, E. 1998. The impact of decentralization on fiscal disparities among local authorities in Israel. *Space and Polity*, 2, pp. 49-69.

- Register, R. 2006. *Ecocities – Rebuilding Cities in Balance with Nature*. Gabriola Island: New Society Publishers.
- Rizwan A. M., Dennis, Y. C. L., Liu C. 2008. A review on the generation, determination and mitigation of Urban Heat Island. *Journal of Environmental Sciences*, 20, pp. 120–128
- Robinson, C. J. 1989. Municipal Approaches to Economic Development. *Journal of the American Planning Association*, 55, 3, pp. 283–295.
- Rodden, J. 2003. Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, 57, 4, pp. 695–729.
- Savitch H. V., Kantor, P. 2003. Urban Strategies for Global Era: A Cross-National Comparison. *American Behavioral Scientist*, 46, 8, pp. 1002–1033.
- Sev, A. 2009. How can the construction industry contribute to sustainable development? A conceptual framework. *Sustainable Development*, 17, pp. 161–173.
- Short, J. R. 1996. *The Urban Order: An Introduction to Cities, Culture, and Power*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Slavík, V. 2000. New trends in settlement development and settlement planning of the Slovak Republic in the process of transformation. *European Spatial Research and Policy*, 7, 2, pp. 29–49.
- Slavík, V., Kožuch, M., Bačík, V. 2005. Big cities in Slovakia: development, planning, contemporary transformation. *European Spatial Research and Policy*, 12, 2, pp. 47–69.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralisation: The Territorial Dimension of the State*. London: Allen & Unwin.
- Staroňová, K., Sičáková-Beblová, E. 2006. *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava: ÚVP FSEV UK.
- Smith, H. L. 2003. Knowledge Organizations and Local Economic Development: The Cases of Oxford and Grenoble. *Regional Studies*, 37, 9, pp. 899–909.
- Sonnabend, P. 2009. *Innovative solutions for urban freight transport*. Prezentácia predstavená na POLIS Conference 2009, Brussels, 10–11 December, Deutsche Post/DHL.
- Spence, R., Mulligan, H. 1995. Sustainable development and the construction industry. *Habitat International*, 19, 3, pp. 279–292.
- Supuka, J. 2003. Vnášanie prírodných prvkov do urbanizovaného prostredia. *Životné prostredie*, 37, 2, pp. 240–243.
- Svobodová, V. 2006. Verejné a súkromné partnerstvo. In: *Public-private partnership a Slovensko*. Žilina: Municipalia, pp. 111–154.
- Swianiewicz, P. 2004a. *Finanse lokalne: teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium.
- Swianiewicz, P. 2004b. The theory of local borrowing and the West-European experience. In: Swianiewicz, P., ed. *Local Government Borrowing: Risks and Rewards A Report on Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI/LGI, pp. 1–24.
- Swinburn, G., Goga, S., Murphy, F. 2004. *Úvod do miestneho hospodárskeho rozvoja*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung; London: UK DFID; a Washington, D.C.: The World Bank.
- Šebová, M. 2009. Lokálny ekonomický rozvoj. In: Hudec, O. et al. *Podoby regionálneho a miestneho rozvoja*. Košice: Ekonomická fakulta TU, pp. 53–116.
- Tajima, K. 2003. New estimates of the demand for urban green space: Implications for valuing the environmental benefits of Bostons Big Dig project. *Journal of Urban Affairs*, 25, pp. 641–655.
- Thompson, C. W. 2002. Urban open space in the 21st century. *Landscape and Urban Planning*, 60, pp. 59–72.
- Tiebout, Ch. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 5, pp. 416–424.
- Tichý, D., Žárska, E. 2005. Municipal borrowing – macroeconomic and microeconomic risks. *BI-ATEC*, 13, 10, pp. 11–15.
- Too, L., Earl, G. 2009. Public transport service quality and sustainable development: A community stakeholder perspective. *Sustainable Development*, Prístupné na early view – Wiley InterScience, <http://www3.interscience.wiley.com>, 17.12.2009.
- Valler, D. 1996. 'Strategic' enabling? Cardiff City Council and local economic strategy. *Environment and Planning A*, 28, pp. 835–855.

- Valler, D., Wood, A. 2010. Conceptualising local and regional economic development in the USA. *Regional Studies*, 44, 2, pp. 139-152.
- Van den Berg, L., Braun, E. 1999. Urban Competitiveness, Marketing and the Need for Organising Capacity. *Urban Studies*, 36, 5-6, pp. 987-999.
- Vaňová, A. 1996. Marketing územia ako súčasť municipálnej a regionálnej politiky. *Ekonomický časopis*, 44, 7-8, pp. 529-543.
- Vitková, L. 2008. Hustota urbánnych štruktúr. *Životné Prostredie*, 42, 5, pp. 235-239.
- Warnaby, G., Benninson, D. 2006. Reciprocal urban place marketing and co-branding? Retail application. *Place Branding*, 2, 4, pp. 297-310.
- Watkins, H., Herbert, D. 2003. Cultural policy and place promotion: Swansea and Dylan Thomas. *Geoforum*, 34, pp. 249-266.
- Williams, A. 1966. The optimal provision of public goods in a system of local government *The Journal of Political Economy*, 74, 1, pp. 18-33.
- Williams, G. 1999. Metropolitan governance and strategic planning: a review of experience of Manchester, Toronto and Melbourne. *Progress in Planning*, 52, pp. 1-100.
- Winston, N. 2009. Regeneration for sustainable communities: Barriers to implementing sustainable housing in urban areas. *Sustainable Development*, Prístupné na Early view – Wiley InterScience, <http://www3.interscience.wiley.com>, 17. 12. 2009.
- Wong, C. 1997. Determining Factors for Local Economic Development: The Perception of Practitioners in the North West and Eastern Regions of the UK. *Regional Studies*, 32, 8, pp. 707-720.
- Wong, C. 2002. Developing Indicators to Inform Local Economic Development in England. *Urban Studies*, 39, 10, pp. 1833-1863.
- Zenker, S. 2009. Who's your target? The creative class as a target group for place branding. *Journal of Place Management and Development*, 2, 1, pp. 23-32.
- Žárska, E. 1996. Význam lokálnej úrovne v ekonomickom rozvoji. *Ekonomický časopis*, 44, 6, pp. 466-480.
- Žárska, E. a kol. 2008. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Ekonóm.
- Žárska, E., Kozovský, D. 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: Ekonóm.

Použité zákony, nariadenia a vládne dokumenty Slovenskej republiky, Európskej únie a iných štátov

- Commission of the European Communities, 2004. *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. Brussels: CEC, COM(2004) 327 final.
- European Conference of Ministers of Transport – Council of Ministers, 2001. *Implementing sustainable urban transport policies key messages for governments*. CEMT/CM(2001)12/final.
- European Conference of Ministers of Transport – Council of Ministers, 2006. *Sustainable urban travel implementing sustainable urban travel policies: applying the 2001 key messages*. CEMT/CM(2006) 3/FINAL.
- Eurostat, 2009. *Science, technology and innovation in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 243p.
- Charta európskych miest smerujúcich k trvalo udržateľnému rozvoju (Aalborgská charta). Prístupné na http://sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_czech.pdf, 21.01.2010.
- Komisia Európskych Spoločenstiev, 1990. *Green paper on the urban environment*. Brusel: COM(90) 218.
- Komisia Európskych Spoločenstiev, 2005. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment*. Brusel: COM(2005) 718 final.
- Komisia Európskych Spoločenstiev, 2007. *Zelená kniha - Za novú kultúru mestskej mobility*. Brusel: KOM(2007) 551.
- Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, 2004. *Metodická príručka pre vypracovanie Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce*. Bratislava, 70p.
- Ministerstvo financií SR, 2008. *Úplné znenie Metodického usmernenia Ministerstva financií Slovenskej republiky k č. MF/010175/2004-42 zo dňa 8. decembra 2004 a vysvetlivky k ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie v znení Dodatku č. 1 (FS č. 9/2005), Dodatku č. 2 (FS č. 3/2006), Dodatku č. 3 (FS č. 10/2006), Dodatku č. 4 (FS č. 11/2007) a Dodatku č. 5 (FS č. 5/2008)*.
- Ministerstvo financií Slovenskej republiky, 2001-2007. *Záverečné účty Slovenskej republiky 2000-2008*. Prístupné na www.finance.gov.sk, 25.10.2009.
- Ministerstvo financií Slovenskej republiky, 2007. *Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí*. Prístupné na www.finance.gov.sk, 25.10.2009.
- Ministerstvo financií Slovenskej republiky, 2008. *Prístup k riadeniu rizík v PPP projektoch - identifikácia, ohodnotenie, alokácia, ošetrovanie a kontrola rizík*. Prístupné na www.finance.gov.sk, 25.10.2009.
- Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, 2009. *Programový manuál k Operačnému programu Konkurencieschopnosť a hospodársky rast* (verzia 3.2, december 2009). Bratislava.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 z 5. júla 2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1783/1999.
- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 623/2007, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 519/2006 Z. z.
- Oznámenie Komisie Rade a Európskemu Parlamentu o politike súdržnosti a mestách - Dokumenty Komisie ES - KOM(2006) 385 a SEC(2006) 928 z 13.7.2006.
- Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z. – Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.
- Department of Environment, Department of Transport. 1994. *Planning Policy Guidelines: Transport*. Prístupné na <http://www.illo.demon.co.uk/ppg13.htm>, 21.01.2010.

Department of Environment, Department of Transport. 2001. *Planning Policy Guidelines: Transport*. Prístupné na www.communities.gov.uk, 21.01.2010.

Ústavný zákon č. 463/2005, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (v platnom znení).

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (a jeho novelizácie).

Zákon SNR č. 514/1990 Zb. o miestnych poplatkoch (v platnom znení).

Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí (a jeho novelizácie).

Zákon č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci (v platnom znení).

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (v platnom znení).

Zákon č. 193/2001 Z. z. o podpore na zriadenie priemyselných parkov a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov (v platnom znení).

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky (a jeho novelizácie).

Zákon č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja (a jeho novelizácie).

Zákon č. 565/2001 Z. z. o investičných stimuloch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 523/2003 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (v platnom znení).

Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení (v platnom znení).

Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (v platnom znení).

Zákon č. 369/2004 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (v platnom znení).

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 561/2007 Z. z. o investičnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (v platnom znení).

Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.

Použité oficiálne dokumenty miest

- Association of Greater Manchester Authorities, 2003. *Sharing the Vision - A strategy for Greater Manchester*.
- BAK Basel Economics, 2005. *Glasgow Economic Analysis and Benchmark Report*.
- Dublin City Development Board, 2002. *Dublin – A City of Possibilities 2002-2012*.
- Dublin City Development Board, 2005. *Dublin City Development Plan 2005-2011*.
- Magistrát hlavného mesta SR Bratislava, 2008. *Záverečný účet hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy za rok 2007*. Prístupné na <http://www.bratislava.sk>, 18. 9. 2008.
- Mesto Banská Bystrica (2007). *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Banská Bystrica na roky 2007 – 2013*.
- Mesto Bilbao, 2001. *Bilbao 2010 – The Strategy*.
- Mesto Bratislava, 1999. *Stratégia rozvoja HMSR Bratislavy*.
- Mesto Brno, 2002. *Strategie pro Brno – strategický plán rozvoje města Brna*.
- Mesto Brno, 2007. *Strategie pro Brno*.
- Mesto Bydgoszcz, 2004. *Strategia rozwoju Bydgoszczy do 2015 roku*.
- Mesto Gdańsk, 2004. *Strategia rozwoju Gdańska do roku 2015*.
- Mesto Glasgow, 2006. *Glasgow Ten-year Economic Development Strategy*.
- Mesto Helsinky, 2003. *Helsinki Metropolitan Area Vision 2025*.
- Mesto Köln, 2003. *Leitbild Köln 2020*.
- Mesto Košice, 2006. *PHSR mesta Košice*.
- Mesto Košice, 2008. *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Košice 2009 – 2010*.
- Mesto Krakow, 2003. *Strategia rozwoju Krakowa*.
- Mesto Krakow, 2005. *Strategia Rozwoju Krakowa*.
- Mesto Liberec, 2007. *Strategie rozvoje Statutárního města Liberec 2007 – 2020*.
- Mesto Martin, 2005. *Strategický plán ekonomického rozvoja mesta Martin*.
- Mesto Martin, 2008. *Aktualizácia programu hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho rozvoja mesta Martin pre roky 2008-2015*.
- Mesto Nitra, 2007. *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Nitra*.
- Mesto Olomouc, 2007. *Strategický plán rozvoje města Olomouce a mikroregionu Olomoucko*.
- Mesto Ostrava, 2008. *Strategický plán rozvoje statutárního města Ostravy na léta 2009 – 2015*.
- Mesto Ottawa, 2003. *Ottawa 2020 – Economic Strategy for the City of Ottawa*.
- Mesto Plzeň, 2003. *Program rozvoje města Plzně*.
- Mesto Poprad, 2002. *Stratégia miestneho ekonomického rozvoja 2002-2010*.
- Mesto Poprad, 2008. *Všeobecne záväzné nariadenie Mesta Poprad (ďalej len VZN) o miestnych daňoch* (schválené 16.12.2008).
- Mesto Poznań, 2004. *Plan rozwoju miasta Poznania na lata 2005-2010*.
- Mesto Poznań, 2005. *Poznań City Development Plan for years 2005-2010*.
- Mesto Praha, 2008. *Strategický plán hl. m. Prahy - aktualizace 2008*.
- Mesto Prešov, 2002. *Strategický plán ekonomického rozvoja mesta*.
- Mesto Prešov, 2008. *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Prešov 2008 – 2013*.
- Mesto Prešov, 2008. *Všeobecne záväzné nariadenie mesta Prešov č. 176/2008 o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady*.
- Mesto Prievidza, 2004. *Stratégia rozvoja mesta Prievidza*.
- Mesto Riga, 2005. *Riga – opportunity for everyone – Long-term development strategy of Riga City till 2025 – draft*.
- Mesto Szczecin, 2002. *Strategia rozwoju Szczecina*.
- Mesto Toronto, 2000. *Toronto Economic Development Plan*.

- Mesto Trenčín, 2004. *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Trenčín 2004-2006 a 2007-2013*.
- Mesto Trnava, 2002. *Strategický plán ekonomického rozvoja mesta*.
- Mesto Trnava, 2006. *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja 2006 - 2013 s výhľadom do roku 2020*.
- Mesto Turín, 1999. *The Strategic Plan of Torino 2000-2010*.
- Mesto Ústí nad Labem, 2007. *Strategie rozvoje města Ústí nad Labem do roku 2015*.
- Mesto Viedeň, 2001. *Strategy Plan for Vienna – Summary*.
- Mesto Viedeň, 2004. *An analysis of the economic potential of the creative industries in Vienna – Summary*. Vienna: City of Vienna - MA 27 EU-Strategy and Economic Development; Chamber of Commerce Vienna; Filmfonds Wien. 49p.
- Mesto Vilnius, 2002. *Vilnius City Strategic Plan 2002-2011*.
- Mesto Warszawa, 1999. *Warsaw Development Strategy until the year 2010 – A synthesis*.
- Mesto Warszawa, 2005. *Strategia rozwoju miasta stołecznego Warszawy do 2020 roku*.
- Mesto Wrocław, 2006. *Strategia "Wrocław w perspektywie 2020 plus"*.
- Mesto Zvolen, 2007. *Stratégia podpory malého a stredného podnikania mesta Zvolen na obdobie 10 rokov*.
- Mesto Žilina, 2003. *PHSR mesta Žilina*.
- Mesto Žilina, 2008. *Aktualizácia programu hospodárskeho, sociálneho rozvoja mesta Žilina*.

Použité inštitucionálne a korporátne dokumenty, tlačové správy

- Aalborg+10, 2004. *Inšpirujúca budúcnosť*. Dokumenty 4. konferencie o udržateľných mestách, Aalborg, 2004. Prístupné na <http://www.aalborgplus10.dk/default.aspx>, 21.01.2010.
- Academia Istropolitana Nova & Berman Group, 2007. *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta – metodika spracovania dokumentu pre hlavné mesto SR Bratislavu*. Pracovná verzia, 56p.
- BESTUFS II (Best Urban Freight Solutions II), 2005. *BESTUFS Policy and Research Recommendations I - Urban Consolidation Centres, Last Mile Solutions*. Project co-funded by the European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006), TREN/04/FP6TR/S07.31723/506384, 22p.
- Cities Alliance, 2006. *Guide to City Development Strategies*. Washington: Cities Alliance.
- Corporate Fleet Emissions Survey Report, 2009. Environmental Defence Fund, AFLA, Utilimarc. Prístupné na <http://www.edf.org/documents>, 4.1.2010.
- DEXIA, 1999. *Local public companies in the fifteen countries of the European Union and Norway*. Paris: Éditions locales de France.
- ECORYS Nederland BV, 2008. *Stakeholder Consultation Report - Green Paper on Urban Mobility*. Client: European Commission (DG TREN).
- Energy Saving Trust, 2003. *The Fleet Operator's Guide to Green Fleet Management*. Prístupné na http://www.london.gov.uk/mayor/environment/air_quality/docs/, 5.1.2010.
- Greenkeys Project, 2008. *Greenkeys @ Your City – A guide for urban green quality*. Dresden: Leibniz Institut of Ecological and Regional Development.
- Moody's, 2009. *Moody's snížila rating mesta Prešov na Aa2.sk, mesta Myjava na Aa3.sk; ďalej zmenila výhľad ratingu na negatívny pro mesto Košice a Košický kraj*. Prístupné na <http://www.moodyscentraleurope.com>, 5.2.2010.
- NARMSP, 2009. *Výročná Správa 2008*. Bratislava: Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania.
- NARMSP, 2010. *Naše partnerské zastúpenie v regiónoch*. Prístupné na <http://www.nadsme.sk>, 24.2.2010.
- OECD Proceedings, 1996. *Towards Sustainable Transportation*. The Vancouver Conference organised by the OECD, hosted by the Government of Canada. Vancouver, British Columbia, 24-27 March 1996, Conference highlights and overview of issues. 183p.
- OECD, 2005. *Local Governance and the Drivers of Growth*. Paris: OECD Publications.
- SME, 2007. *K dotáciám pomáha aj politická príslušnosť*. 8. November 2007. Prístupné na <http://www.sme.sk/c/3576255/k-dotaciam-pomaha-aj-politicka-prislusnost.html>, 5.2.2010.
- Transparency International Slovensko, 2009. *Tlačová Správa - Úrad vlády a zástupcovia SNS vo vláde SR nemajú radi transparentnosť – nedostatočne poskytujú informácie týkajúce sa rozhodovania o dotáciách miestnym samosprávam*. Bratislava, 24. apríl 2009. Prístupné na <http://www.transparency.sk>, 6.2.2010.
- Transport for London, 2007. *Central London Congestion Charging Scheme: ex-post evaluation of the quantified impacts of the original scheme*. Congestion Charging Modelling and Evaluation Team. Prístupné na <http://origin.tfl.gov.uk/assets/downloads>, 4.1.2010.
- United Nations, 1987. *Our Common Future*. Report of the World Commission on Environment and Development. Prístupné na <http://www.un-documents.net>, 17.1.2010.
- World Bank a Bertelsman Stiftung, 2003. *Local Economic Development Strategic Planning and Case Book*. Washington a Gütersloh: World Bank a Bertelsman Stiftung.
- World Business Council for Sustainable Development, 2004. *Mobility 2030: Meeting the challenges to sustainability*. The Sustainability Project – Full Report 2004. Prístupné na <http://www.wbcsd.org/web/publications>, 2. 1. 2010.